

Ilona Lundström

Kuntien palvelu- hankintojen murros

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU

Acta-väitöskirja

Ilona Lundström

Kuntien palvelu- hankintojen murros

Tutkimus kuntien palveluhankintojen
kilpailuttamisessa esiintyvistä
ongelmista ja niiden syistä

TEKIJÄ
Ilona Lundström

1. painos
ISBN 978-952-213-741-8 (nid.)
ISBN 978-952-213-742-5 (pdf)
ISSN 1237-8569

Acta Electronica Universitatis Tampereensis 1086
ISBN 978-951-44-8476-6 (pdf)
ISSN 1456-954X
<http://acta.uta.fi>

© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2011
Painopaikka: Kuntatalon paino, Helsinki
Myynti:
Suomen Kuntaliiton julkaisumyynti
www.kunnat.net/kirjakauppa
Tilausnumero 509345

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Kiitokset

Olen kirjoittanut mielessäni nämä kiitossanat lukemattomia kertoja tutkimusmatkani aikana. Tänä on vihdoin niiden aika.

Kiitän ohjaajaani, professori Arto Haveria ammattitaitoisesta ja kannustavasta ohjauksesta. Arto on johdattanut tutkimustyötäni eteenpäin ja jakanut asiantunte-
mustaan aina, kun olen sitä tarvinnut.

Haluan kiittää vastaväittäjääni ja tutkimukseni esitarkastajaa, professori Esa Hyyryläistä sekä toista esitarkastajaa, dosentti Petri Virtasta analyttisistä ja suoraan ytimeen menevistä esitarkastuslausunnoista. Niiden ansiosta tutkimukseni otti viimeisen tarvittavan harppauksen eteenpäin.

Kiitän kehitysjohtaja Kaija Majoista, joka sai omalla esimerkillään ja innostavalla työskentelyotteellaan ajatukseni väitöskirjan tekemisestä itämään. Kaijalle kiitos lisäksi mahdollisuudesta julkaista väitöskirjani Kuntaliiton Acta-sarjassa.

Kiitän myös hankintapäällikkö Leena Petäjää tutkimusaineiston käytön mahdol-
listamisesta Julkisten hankintojen neuvontayksikössä. Työskentely neuvontayksikössä Leenan johdolla oli todellinen julkisten hankintojen korkeakoulu.

Erityisesti kiitän esimiestäni teknologiajohtaja Mika Lautanalaa opintojeni tu-
kemisesta sekä matkaseurasta innovaatioystävällisten hankintojen mielenkiintoiseen maailmaan. Kiitos työnantajalleni Tekesille osa-aikaisen tutkimustyön mahdollista-
misesta.

Kollegoistani kiitän Minna Suutaria, joka antoi äitiyslomallaan arvokasta vertais-
tukea väitöskirjatyölleni sekä Mirja Kaarlelaa, Ella Kylmäahoa ja Mervi Pulkasta, jotka työkiireistään huolimatta jaksoivat kannustaa ja kommentoida tutkimustani.

Sain arvokasta apua OTM Riikka Hietaselta oikeustieteellisen tutkimuksen
käytännöissä. Marjatta Tuomola paransi minut muun muassa -taudilta ja viimeisteli
tutkimukseni kieliasun ammattilaisen tinkimättömyydellä. Kiitokseni erinomaisesta
avustanne.

Rempparyhmänä aloittaneen tutkijaryhmän esimerkki, tuki ja ennen kaikkea
ystävyyks olivat minulle tutkimuksen tekemisen tärkein ulkoinen energianlähde. Kiitän
sydämestäni ihanaa tohtorijoukkoa: Jenni Airaksista, Elina Laamasta, Inga Nyholmia,
Maarit Sihvosta ja Mia Toivasta. Tätä tutkimusta ei olisi tehty ilman teitä!

Vanhempani ovat aina jaksaneet suhtautua pyrintöihini maltillisesti. Milloin
minua on vienyt partio, milloin politiikka ja aina olen saanut tuen, joka on kantanut.
Kiitos Äiti ja Isä kannustuksesta.

Rakkaimmat kiitokseni osoitan miehelleni Kennethille. Kiitos kumppanuudesta,
mikrotuesta ja seurastasi tietokoneen ääressä Santakuopantien ”komentokeskuksessa”.
Tack Älskling!

Kiitos Lotte ja Annika, äidin aarteet, että olette olemassa. Omistan tämän kirjan teille toivoen, että säilyttäisitte uteliaisuuden, tiedonjanon ja uuden oppimisen innostuksen vielä silloinkin, kun olette jo aikuisia.

Rodoksella 4.5.2011

Ilona Lundström

Sisältö

Tiivistelmä	8
Resumé	10
Abstract	12
1 Kuntien julkiset palveluhankinnat tutkimuksen kohteena	14
2 Tutkimuksen tavoitteet ja perusvalinnat	20
2.1 Tutkimusmenetelmä ja aineisto	23
2.2 Tutkimuksen rakenne ja jäsenitys	28
3 Kuntien palvelut ja niiden hankinta	30
3.1 Julkisten hankintojen periaatteet, hankintaprosessi ja -menettelyt	30
3.1.1 Hankintaprosessi ostamisen prosessina	35
3.1.2 Hankintamenettelyt	41
3.2 Mitä palvelut ovat?	45
3.2.1 Palvelun olemus	45
3.2.2 Kunnan palvelutehtävät ja -strategiat	49
3.3 Synteesi: kuntien julkiset palveluhankinnat	55
4 Kuntahallinnon kehittämisen aallot	58
4.1 Kuntainstituution tehtävät ja muutos	58
4.2 Byrokratiasta kuntahallinnon uudistuksen ensimmäiseen aaltoon	62
4.3 Toinen aalto: NPM eli uusi julkisjohtaminen	65
4.3.1 NPM:n teoreettiset juuret	67
4.3.2 Keskittämisen ja hajauttamisen ristiriita	72
4.3.3 NPM sopimuksellisuusdoktriinina	74
4.3.4 NPM:n kritiikki	76
4.3.5 NPM:n tulevaisuus	77
4.4 Kolmas aalto: uusi paikallinen hallinta	79
4.4.1 Hallinnan verkostot	84
4.4.2 Kumppanuus	89
4.4.3 Uuden julkisen hallinnan tulevaisuus	92
4.5 Kuntien kehittämisen mainingit – synteesi kehittämisen aalloista	94
5 Hankintojen haasteet	96
5.1 Aineiston kuvaus	96
5.2 Aineiston analyysi	97
5.3 Palvelukohtainen kvantitatiivinen tarkastelu	102
5.4 Yhteenvedo kuntien palveluhankintojen ongelmista palvelulajien mukaan	108

6	Kuntien palveluhankintojen ongelmat	110
6.1	Hankintaprosessin kompastuskivet	110
6.1.1	Hankinnan suunnittelu	112
6.1.2	Tarjouspyynnön sisältö ja hankinnasta ilmoittaminen	113
6.1.3	Hankintamenettelyt	118
6.1.4	Tarjousten käsittely	121
6.1.5	Hankintapäätöksen tekeminen ja muutoksenhaku	125
6.1.6	Yhteenvedo hankintaprosessin haasteista	132
6.2	Miksi kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyy ongelmia	132
6.2.1	Markkinat	133
6.2.2	Poliittinen vaikuttaminen	136
6.2.3	Kuntainstituution muutos	140
6.2.4	Mentaliteetti	149
6.2.5	Osaaminen	156
6.2.6	Tarjoaja	166
6.3	Palveluhankintojen murros	170
7	Päätelmät	181
7.1	Kuntien palveluhankintojen kitkapiinnat ja murroksen ulottuvuudet	181
7.2	Kuntien palveluhankintojen murroksen tulevaisuudet	193
8	Epilogi: Mitä tämä kaikki tarkoittaa yksittäisen, tavallisen ja arkisen palveluhankinnan kannalta?	196
	Lähteet	199
	Kuviot	
Kuvio 1.	Tutkimuksen tavoitteet.	21
Kuvio 2.	Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä mukailien Kuusniemi-Lainetta & Takalaa (2007, 122).	40
Kuvio 3.	Avoin, rajoitettu ja neuvottelumenettely vaihteittain. Hankintasyklissä on merkitty katkoviivalla ne hankintaprosessin vaiheet, jotka liittyvä rajoitettuun menettelyyn (osallistujien esikarsinta) ja neuvottelumenettelyyn (osallistujien esikarsinta sekä prosessin vaiheet, joissa esiintyy sana neuvottelu).	44
Kuvio 4.	Palvelualojen jaottelu OECD:n ja CPV-koodiston mukaisesti.	48
Kuvio 5.	Kunnan palvelukokonaisuus (ks. Lundström 2004, 22).	50
Kuvio 6.	Palvelutuotannon strategiset vaihtoehdot ja institutionaaliset ratkaisut (Reichard 2006, 482).	53
Kuvio 7.	Kuntaorganisaation hallintasuhteiden jäsenitys (ks. esimerkiksi Anttiroiko & Haveri 2007, 175, Anttiroiko & Jokela 2002, 139).	84
Kuvio 8.	Tutkimus- ja analyysiprosessin eteneminen.	98
Kuvio 9.	Hankintakysymykset hankintaprosessin vaihteittain jaoteltuna.	111
Kuvio 10.	Hallinnan verkostojen, kaupankäynnin ja byrokratiamuurin yhtäaikainen läsnäolo palveluhankinnoissa.	183
Kuvio 11.	Rakenteellinen, toiminnallinen ja ohjausjärjestelmän murroksen kohdentuminen kunnan hallinnan verkostoihin.	192

Taulukot

Taulukko 1.	Teoriaohjaava analyysi / abduktiivinen päättely tässä tutkimuksessa (ks. Tuomi & Sarajärvi 2006, 101).	28
Taulukko 2.	Palveluiden ja fyysisten tavaroiden väliset erot (Grönroos 2000, 81).	46
Taulukko 3.	Yksityisen ja julkisen sektorin työnjako palveluissa (Hyyryläinen 2004, 81).	50
Taulukko 4.	Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaihtoehtoiset tulkintatavat (Valkama et al., 2008, 38; Hood 1991).	66
Taulukko 5.	Päämies-agenttiteorian keskeisimmät piirteet (Eisenhardt 1989, 59).	69
Taulukko 6.	Hallinnan elementit verrattuna hallintoon ja NPM:iin. (Osborne 2006, 383, ks. myös Anttiroiko & Jokela 2002, 130).	81
Taulukko 7.	Kumppanuuden luonne (mukaillen Stähle & Laento 2000, 103.)	91
Taulukko 8.	Sisällön erittelyn toteutuksen esimerkkejä.	99
Taulukko 9.	Sisällönanalyysin toteutuksen esimerkkejä.	100
Taulukko 10.	Hankintakysymykset eriteltyinä lukumäärän, hankintalain liitteen ja liitteessä nimetyn palveluryhmän mukaisesti.	103
Taulukko 11.	Kysymysten jakautuminen hankintaprosessin vaiheiden mukaan.	110
Taulukko 12.	Hankinnan suunnittelua koskevien hankintakysymysten jakautuminen hankintaprosessin vaiheiden mukaan.	113
Taulukko 13.	Tarjouspyynnön sisältöä ja liitteitä koskevat hankintakysymykset.	116
Taulukko 14.	Hankintojen ilmoittamista koskevien hankintakysymykset.	118
Taulukko 15.	Hankintamenettelyjä koskevat hankintakysymykset.	121
Taulukko 16.	Tarjousten käsittelyä koskevat hankintakysymykset.	125
Taulukko 17.	Hankintapäätöksen tekemistä koskevien hankintakysymysten jakautuminen.	128
Taulukko 18.	Hankintasopimuksen tekoa koskevien hankintakysymysten jakautuminen.	130
Taulukko 19.	Muutoksenhakua koskevien hankintakysymysten jakautuminen.	131
Taulukko 20.	Markkinaoikeudessa ratkaistut asiat 2002–2008 (Tilastokeskus 2009).	154
Taulukko 21.	Matriisi yläkategorioiden keskinäisistä riippuvuuksista ja ristikkäisvaikutuksista.	178
Taulukko 22.	Kuntahallinnon kehittämisen aaltojen ja palveluhankintojen ongelmia selittävien teemojen keskeisimmät yhtymäkohdat.	179
Taulukko 23.	Ongelmien taustalla vaikuttavat tekijät hankintaprosessin vaiheiden mukaan.	182

Tiivistelmä

Ilona Lundström (2011): Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä. Acta nro 227. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä ongelmia kuntien palveluhankinnoissa esiintyy, mistä ongelmat johtuvat sekä sitä, missä palveluissa hankinnan ongelmia esiintyy. Tutkimuksessa kuvataan kuntien palveluhankinnoissa esiintyvät ongelmat kattavasti siten, että palveluhankintojen ongelmiin voitaisiin jatkossa etsiä ratkaisua käytännön kunnalliselämässä. Tämä tehdään jäsentämällä ongelmat niin hankintaprosessin vaiheiden kuin palveluluokkien mukaan. Tutkimuksessa etsitään myös yhteyksiä palveluhankintojen ongelmien ja kuntien hallinnan muutoksen välillä siten, muodostuu uutta teoreettista tietoa palveluhankintojen ongelmien taustalla vaikuttavista kuntien hallinnan, toimintaympäristön ja toiminnan muutoksista. Tutkimuksen tieteellisen tavoitteen ytimen muodostaa paikallisen hallinnan ja kuntahallinnon muutoksen teoreettisen perustan kehittäminen palveluhankintojen ongelmia koskevan empiirisen tiedon avulla.

Tutkimuksen aineisto koostuu kaikista kuntien, kuntayhtymien ja vastaavien kuntatoimijoiden Julkisten hankintojen neuvontayksikköön vuosina 2004–2006 lähettämistä palvelujen julkisia hankintoja koskevista kysymyksistä. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö on kansallinen solmukohta julkisten hankintojen asiantuntijatiedon tuottajana.

Tutkimuksen metodina on kvalitatiivinen sisällönanalyysi, joka kohdentuu julkisia palveluhankintoja koskevien kysymysten tekstisisältöön. Analyysi on toteutettu abduktiivisen päättelyn keinoin. Aineiston analyysivaiheessa teoriasidonnaisessa analyysissä edettiin aluksi aineistolähtöisesti, mutta analyysin loppuvaiheessa teoreettinen viitekehys tuotiin analyysiä ohjaavaksi johtoajatukseksi.

Analyyisiprosessin tuloksena syntyi kuusi teemaa, jotka selittävät miksi kuntien palveluhankinnoissa esiintyy ongelmia. Teemat ovat markkinat, poliittinen vaikuttaminen, kuntainstituution muutos, tarjoaja, mentaliteetti ja osaaminen. Teemat eksplikoivat selkeästi ne aihe-alueet, joihin kuntien palveluhankintojen haasteet liittyvät.

Kuntien palveluhankintojen ongelmat ilmenevät aineistossa tavalla, joka osoittaa kuntien palveluhankintojen, hankintakulttuurin ja -ympäristön häilyvän uuden ja vanhan rajalla. Ongelmia selittävistä teemoista muodostui analyysin kautta uuden ja vanhan rajaa kuvaava tutkimuksen ydinkäsite, palveluhankintojen murros.

Palveluhankintojen murros voidaan jakaa kolmeen erilliseen murrokseen, jotka nousevat aineistosta tulkinnan kautta tutkimustuloksina esiin. Palveluhankintojen murroksen kolme ulottuvuutta ovat rakenteellinen, toiminnallinen ja ohjausjärjestelmän murros.

Rakenteellisen murroksen muodostaa kuntien toimien tiivistyminen, joka koostuu niin kuntaliitoksista, tehtävien siirtämisestä yhteistoiminta-alueille kuin kuntien yhteishankintayksikköjen perustamisesta ja muusta kuntien välisestä yhteistyöstä.

Toiminnallista murrosta voi kuvata sanapareilla hallinnosta hallintaan ja kilpailuttamisesta kumppanuuteen. Toiminnallinen murros tapahtuu hallinnan verkostoissa. Ohjausjärjestelmän murros ilmenee erityisesti kumppanuuksien korostumisena ja palveluhankintojen mentaliteetin muutoksena.

Tutkimuksen tuloksena syntyi kokonaiskuva kuntien julkisten palveluhankintojen ongelmista ja siitä, miksi ongelmia esiintyy. Kuvaan piirtyvät selkeästi kuntien palveluhankinnoissa yhtä aikaa läsnä olevat kolme elementtiä: byrokraattis-legalistinen päätöksenteko ja sen valmistelu, jotka muodostavat formaalin hankintamenettelyn perustan ja samalla byrokratiamuurin kunnan ympärille kilpailuttamisen ajaksi, kilpailuelementin sisältämä kaupankäynti avoimilla markkinoilla sekä kunnan toiminta erilaisissa kontekstuaalisesti rakentuvissa hallinnan verkostoissa, joissa muodostetaan kumppanuuteen perustuvia yhteistyösuhteita.

Purettaessa tutkimuksen tuloksena muodostunutta ydinkategoriaa, palveluhankintojen murrosta paloihin, ovat kaikki ongelmia selittävät teemat palautettavissa johonkin edellä mainittujen kolmen elementin rajapintaan ja kohtaamisesta syntyvään kitkaan. Elementtien kohtaamisesta syntyvä kitka kuntien palveluhankintojen murrosta selittävänä tekijänä indikoi omalta osaltaan selkeästi kunnan toiminnan laajaa muutosta, joka on näkyvissä teoreettisen keskustelun lisäksi tällä hetkellä kuntien uudelleenorganisoinnissa.

Kun palveluhankintojen murrosta tarkastellaan hallinnon muutosta kuvaavien teorioiden valossa, palveluhankintojen murroksen varsinainen ydin paljastuu. Vanhaa, mutta samalla asemansa säilyttävää, edustaa byrokraattis-legalistinen hallinto. Vanhaa ja samalla väistyvää edustaa NPM, uusi julkisjohtaminen, joka johtamisdoktriinina edelleen vaikuttaa kunnissa, mutta joka ei teoreettisten periaatteiden kokonaisuutena vastaa enää kuin osittain kuntien tämän päivän toimintaympäristöä. Uutta edustaa hallinta-ajattelu, joka toimintatapana heijastaa julkisen palveluhankinnan haasteiden yhtä ydinkysymystä: verkostoja ja niissä muotoutuvia kumppanuuksia.

Palveluhankintojen kitkapinnat ja niihin liittyvät palveluhankintojen murroksen elementit muuttavat toimintaympäristöä, jossa kunnat tekevät palveluhankintoja. Ne vahvistavat kunnan ja yksittäisten verkostotoimijoiden välisiä kumppanuuksia, samoin kuin hallinnan verkostojen asemaa ylipäätään palveluhankintojen maaperänä. Palveluhankintojen murrokseen sisältyy myös kunnan oman ulkorajan piirtäminen suhteessa verkostoihin tilanteessa, jossa kuntainstituutio itsessään on muutoksessa.

Avainsanat: julkinen hankinta, palveluhankinta, kuntainstituution muutos, markkinat, hallinta

Resumé

Ilona Lundström (2011): Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä. (Förändring i kommunala tjänsteupphandlingar. Forskning om kommunala tjänsteupphandlingars problem och dess orsaker). Acta nr 227. Finland Kommunförbund. Helsingfors.

I studien undersöks kommunala tjänsteupphandlingar och problem som förekommer under dess konkurrensutsättning. Målet är att öka förståelsen för vilka problem uppstår i kommunala tjänsteupphandlingar, vad som orsakar problemen och i vilka tjänster problemen förekommer. I studien beskrivs problemen i de kommunala tjänsteupphandlingarna på ett övergripande sätt, så att man i framtiden på lokalnivå i kommunerna kan hitta lösningar till problemen.

Detta görs genom att analysera problem både enligt upphandlingsprocessens steg samt enligt tjänstekategorier. Studiens syfte är också att finna kopplingar mellan problem som förekommer i kommunala tjänsteupphandlingar och förändringar i kommunstyrning så att det bildas ny teoretisk kunskap om förändringarna som ligger bakom kommunstyrning, verksamhetsmiljö och kommun verksamhet. Kärnan av forskningens vetenskapliga mål är att utveckla den teoretiska grunden för lokalstyrning och kommunförvaltningens förändring med empirisk kunskap om kommunala tjänsteupphandlingars problem.

Forskningsmaterialet består av e-post med frågor om kommunal tjänsteupphandling som kommuner, samkommuner och liknande kommunala organisationer har skickat till Rådgivningsenheten för offentlig upphandling under perioden 2004-2006. Rådgivningsenheten är den nationella kontaktpunkten för expertkunskap om offentlig upphandling.

Metoden i forskningen är kvalitativ innehållsanalys, som är fokuserat på textinnehållet i frågor om offentliga tjänsteupphandlingar. Analysen har utförts med hjälp av abduktiv slutledning. I början av dataanalysen utgick analysen induktivt, men i slutet av analysen började det teoretiska ramverket styra analysen.

Analysprocessen resulterade i sex teman, vilka förklarar varför det förekommer problem i de kommunala tjänsteupphandlingarna. Teman är marknad, politiskt inflytande, kommuninstitutionens förändring, leverantör, mentalitet och kunskap. Teman explicerar klart de tematiska områden där utmaningar i kommunala tjänsteupphandlingarna finns.

Kommunala tjänsteupphandlingarnas problem framkommer i analysen på ett sätt som visar att kommunala tjänsteupphandlingarna, upphandlingskulturen och -miljön ligger på gränsen av det gamla och nya. Från analysen av teman som förklarar

problem uppstod studiens kärnbegrepp, som beskriver gränsen av det gamla och nya: kommunala tjänsteupphandlingarnas förändring.

Kommunala tjänsteupphandlingarnas förändring kan bli delad i tre skilda förändringar som syns i forskningsresultat. Kommunala tjänsteupphandlingarna är i omvandling i tre dimensioner: strukturförändring, förändring i den operativa verksamheten samt förändring i styrningssystem.

Förändringar i strukturen består av kommunsammanslagningar, delegering av uppgifter till samarbetsområden samt grundande av inköpscentraler och andra kommunala samarbeten. Bakgrunden till förändring i strukturen ligger i fördjupande av interkommunalt samarbete.

Förändring i den operativa verksamheten syns främst i förändring av samarbetet mellan kommuner och leverantörerna. Förändringen kan beskrivas med orden från administration till styrning och från konkurensutsättning till partnerskap. Förändring i styrningssystem syns särskilt i betoningen av partnerskap och förändringar i mentalitet i kommunernas tjänsteupphandlingar

Studien resulterade i en helhetsbild av kommunala tjänsteupphandlingarnas problem och deras orsaker. I bilden syns tydligt tre element som är samtidigt närvarande i de kommunala tjänsteupphandlingar: det byråkratisk-legalistiska beslutsfattandet och dess förberedning, som formar grunden till det formella upphandlingsförfarandet och på samma gång byråkratimuren runt kommunen när den konkurens utsätter sina tjänster; handeln på den öppna marknaden som innehåller konkurrenselementet och; kommunens verksamhet i olika sammanhangsbaserade styrningsnätverk, där man bildar partnerskapen som bygger på samarbeten.

När man öppnar studiens kärnbegrepp, kommunala tjänsteupphandlingens förändring, kan man återställa alla teman som förklarar problem till en av de tre ovannämnda elementets gränssnitt och friktion som skapas i mötet. Friktionen mellan elementen berättar tydligt om bred förändring i kommunernas verksamhet, som är synlig både i den teoretiska diskussionen och i återorganiseringen av kommuner.

När kommunala tjänsteupphandlingens förändring betraktas genom teorier som beskriver kommunförvaltningens förändring, uppenbaras kärnan till kommunala tjänsteupphandlingens förändring. Gammalt, men samtidigt bevarande är byråkratisk och formalistisk administration. Gammalt och samtidigt övergående är NPM, som fortfarande påverkar i kommunerna, men som helhet av teoretiska principer motsvarar bara delvis i dagens kommuners verksamhetsomgivning. Det nya representerar styrningstänkande, som reflekterar en av offentliga tjänsteupphandlingens kärnfrågor, nätverk och partnerskap som formas i dem, som förfaringssätt.

Kommunala tjänsteupphandlingens friktionsytor och förändringens element som är relaterad till dem, förändrar omgivningen av kommunernas upphandlingar. De förstärker partnerskapen mellan kommuner och leverantörer som är aktiva i olika nätverk, samt styrningsnätverket som fungerar som arena för tjänsteupphandlingar. Kommunala tjänsteupphandlingens förändring innehåller också dragande av kommungränser i relation till olika nätverk i situationen där kommuninstitutionen själv förändras.

Nyckelord: offentlig upphandling, tjänsteupphandling, kommuninstitutionens förändring, marknader, styrning

Abstract

Ilona Lundström (2011): Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä. (The change in local authorities' service procurement. A study of problems and their causes in public procurement of services in Finnish municipalities). Acta No. 227. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

Study examines the problems of public procurement process of services in Finnish municipalities. The objectives of the study are to increase understanding of problems that occur in public procurement of services in municipalities and to show in which parts of the procurement process and in which services the problems occur. The study describes the problems of service procurements in a comprehensive way so that the results of the study provide solutions to the problems for practitioners, which is done by dividing the problems by both steps of the procurement process and by the service category. The study also aims at finding links between problems of public service procurement and change in governance of municipalities so that new theoretical knowledge of changes of governance, operating environment and operations of municipalities. The study develops the theoretical basis of governance and the changing local administration through empirical evidence of public service procurement.

The empirical data of the research consists of e-mail messages sent by municipalities, cities, regions and other local level municipal actors to the Public Procurement Advisory Unit 2004-2006 holding questions about public service procurement. The Public Procurement Advisory Unit is a joint project of the Ministry of Employment and Economy and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. The Advisory Unit serves public procurement units by providing them with free advice on the public procurement law, the application of the law and good practices in procurement.

The research method in this study was qualitative content analysis. The analysis was carried out by means of abductive reasoning. The theory bound analysis was implemented at the first stage inductively. To the end of the analysis the theoretical framework influenced the reasoning as guiding principle.

The analysis resulted in six themes, which explains why the public service procurements of municipalities face problems. The themes are market, political influence, the change of local authority institution, the service provider, the mentality and skills. The themes explicate clearly the thematic areas in which the challenges in public service procurement occur.

The problems local authorities face in public service procurement become apparent in the empirical data in a way, which shows that service procurement, procurement culture and procurement environment of local authorities hover in between old and new. Through the themes explaining the problems in service procurement a core idea

and concept of the study was formed: the change in local authorities' service procurement, which describes the transition from old procurement culture and environment to new one.

The change in local authorities' service procurement can be divided into three distinct changes, which rise from the interpretation of research analysis. Local authorities' service procurement is in transition in three dimensions which are structural change, operational change and change of control system.

Structural change consists of merger of local authorities and establishing new central purchasing bodies among others. In the background of structural change is also increasing of inter-municipal cooperation.

Operational change can be described with slogans from government to governance and from competitive tendering to procurement partnerships. The change of control system is based on co-operation and partnerships between municipalities and suppliers

The study resulted in an overall picture of local authorities' service procurements problems and the causes why problems occur. The presence of the three elements in local authorities' service procurement was clearly shown. The elements are: the bureaucratic and legalistic decision-making and its preparation, which constitute the formal public procurement process and at the same the bureaucratic wall which is built around the local authority during the tendering process; the competitive element, which consists of trading on the open market and; governance networks, which base on partnerships and co-operation between local authorities and suppliers.

When unwinding the study results and the core category into themes that are included in the change in local authorities' service procurement, all the themes can be located in the above described elements and into the friction which is created in the interface of them. The friction of the three elements shows also the large transition that municipalities are facing in their operations and operation environment, which can be seen both in the theoretical discussion and in re-scaling of municipalities.

When the change in local authorities' service procurement is seen in the light of theories of public administration, new public management and governance, the true core of the change is revealed. Old, but at the same time preserving represents the bureaucratic and legalistic administration. Old and at the same time fading paradigm is the NPM, which still describe the change of management in municipalities, but which does not as a whole describe the municipalities operating environment. The new is represented by governance theories, which reflects one of the core issues of the change in local authorities' service procurement: networks and partnerships.

The friction surfaces of the elements that describe the change in local authorities' service procurement also change the operating environment where local authorities purchase services. They reinforce the partnerships between the local authorities and suppliers within networks, as well as the governance networks in general as the ground for public procurement of services. The change in local authorities' service procurement also include the re-scaling of municipalities and the re-drawing of the municipal borders in terms of networks in circumstances where municipalities as institution itself are undergoing change.

Key words: public procurement, procurement of services, municipal transition, markets, governance.

1 Kuntien julkiset palveluhankinnat tutkimuksen kohteena

Sairaankuljetusta, konsulttipalveluja, siivousta, vieroitushoitoa, jätteen kuljetusta, lääkärikonsultaatioita, joukkoliikennettä, arviointia, tietojärjestelmäpalveluja, elinkeinojen kehittämistä, matkapuhelinliikennettä, pesulapalveluja ja rahoitusta. Muun muassa näitä palveluja kunnat ostavat. Yksittäisten palveluhankintojen arvot vaihtelevat muutamista sadoista euroista aina miljooniin euroihin. Sekä hankinnan kohteen että arvon vaihteluista huolimatta kaikille kuntien palveluostoilta on yhteinen nimittäjä: julkinen hankinta.

Julkisten hankintojen tekemistä ohjaa hankintalaki (348/2007). Sääntelyn tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että rajallisilla resursseilla saadaan laadultaan parhaita tuotteita ja palveluja. Tavoitteena on myös avata julkisten hankintojen markkinat yrityksille koko Euroopan yhteisön laajuisesti ja sitä kautta lisätä kilpailua, tehostaa julkisia palveluja ja parantaa niiden laatua sekä edistää talouden kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä. (HE 50/2006 vp, 6).

Julkinen hankinta on ollut sellaisena, kuin kunnat sen tänä päivänä tuntevat, arkipäivää Suomessa vuodesta 1994 lähtien, jolloin hyvinvointipalvelujen kilpailusäännöstö muotoutui jopa tiukemmaksi kuin vuonna 1995 voimaan tulleen EU-oikeuden säännökset. Kotimaisen lainsäädännön toimivuus ja soveltaminen juuri palveluhankintoihin on ollut ongelmallista kunnallisille viranhaltijoille. (Myllymäki 2005, 23.)

Kilpailuttamiseen sisältyy ideologisesti sisään kirjoitettuna mahdollisuus taloudellisuuteen, tehokkuuteen sekä laadukkaisiin ja innovatiivisiin palveluihin. Samaan aikaan hankintadirektiivit, kansallinen hankintalainsäädäntö sekä edellisiin liittyvä oikeuskäytäntö muodostavat vaativan maaston, jossa kunnat etenevät palveluhankintoja tehdessään. Hankintalain mukanaan tuoma kilpailuttamisvelvoite on objektiivisestikin tarkasteltuna hankala prosessi, josta koetaan paikoitellen olevan enemmän haittaa kuin hyötyä. Kompastuskiviä löytyy niin hankinnan kohteen määrittelystä, itse hankintaprosessista ja sen vaiheista, valinta- ja vertailuperusteista kuin kuntien välisen yhteistyön ja tarjoajien osaamisen vaikutuksista julkisiin hankintoihin (ks. Oksanen 2007a; Kalima, Häll & Oksanen 2007; Kalima 2001; Pekkala 2007; Kuusniemi-Laine & Takala 2007).

Kuntien rooli on muuttunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi, joka toimillaan mahdollista ja takaa poliittisessa päätöksenteossa asetetun palvelutason (Reichard 2006, 72). Hyvinvointipalvelujen tuottamisen työnjako Euroopassa on siirtynyt pois julkisen sektorin monopolituotannosta hyvinvoinnin sekatalouteen, jossa nousee esiin erityisesti horisontaalinen työnjako julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken (Verhoest & Mattei 2010, 163).

Julkisin verovaroin mahdollistettu palvelutuotanto ei ole kompleksisuudessaan Osbornen (2010, 1) mukaan enää ymmärrettävissä pelkästään julkisen hallinnon tai johtamisen kautta. Vaikka nämä lähestymistavat säilyttävät tärkeytensä, sisältyvät ne nykyisellään pluralistiseen ympäristöön, jossa julkiset palvelut järjestetään ja tuotetaan ja jossa huomio keskittyy organisaatioiden välisiin suhteisiin ja monitoimijaisiin neuvottelu- ja päätöksentekojärjestelmiin. Organisaatioiden välisten suhteiden hallinta ja palvelutuotantojärjestelmien tehokkuuden tarkastelu ovat nousseet tutkimusfokukseksi, johon sisällytetään myös hallinnollisten prosessien ja organisaatioiden sisäisen johtamisen tarkastelun näkökulmat julkisten palvelujen tutkimuksessa.

Kuntien palveluhankinnat ovat yksi käytännön ilmentymä Osbornen kuvaamasta pluralistisesta ympäristöstä, jossa hallinnan fokus on siirtynyt kunnan hallinnollisista prosesseista erilaisista palveluntuottajista koostuvan verkoston kanssa tapahtuvaan yhteistoimintaan. Julkinen hankinta prosessina ja menettelynä sekä sen lopputuloksena syntyvä sopimussuhde palveluntuottajan kanssa ovat osa kunnan yhteistoimintaa palveluntuottajaverkoston kanssa.

Palvelutuotannon työnjako julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kesken pitää sisällään muitakin palvelutuotannon malleja kuin julkisen hankinnan. Kuntien palvelutuotannon rinnalle ovat tulleet lisäksi muun muassa palvelusetelijärjestelmät, vertailumarkkinoiden luonti ja yksityistäminen (Jääskeläinen 2000, 11). Kunnat ovat laajasti etsineet kustannustehokasta tapaa järjestää palvelunsa, ja yhä useammin tämä on tarkoittanut palvelujen ostamista.

Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Kiinnostuksen kohteena ovat palveluhankinnat siitä syystä, että ne ovat eräs kaikkein kompleksisimmasta julkisten hankintojen alueesta, jolla sekä ostajilla että myyjillä on kiistatta paljon ongelmia (HE 50/2006 vp). Niitä esiintyy, vaikka kunnat pyrkivät muun muassa erilaisin hallinnollisin uudistuksin lisäämään osaamista tilaaja-/hankintaorganisaatioissa (tilaaja–tuottaja-toimintatapa, hankintalautakunnat, hankintarenkaat ja yhteishankintayksiköt). Samaan aikaan myös palveluntarjoajat ovat keränneet kokemusta kuntien tarjouskilpailuista jo pitkälti toista vuosikymmentä.

Keskustelu julkisten hankintojen ja kilpailuttamisen ongelmallisuudesta ryöpsähti täyteen laajuuteensa nykyisen hankintalain valmistelun myötä. Vaikka julkiset hankinnat ovat olleet kansallisen säätelyn piirissä käytännössä nykyisessä laajuudessaan jo vuodesta 1994, tuli hankintalainsäädännöstä 2000-luvulla valtakunnan virallinen syntipukki kuntien hankkimien ostopalvelujen ongelmiin.

Viimeisen 20 vuoden aikana kuntapalvelujen järjestämisessä tapahtuneet muutokset ovat tuoneet julkisen hankinnan varteenotettavaksi vaihtoehdoksi oman tuotannon rinnalle myös niissä palveluissa, joiden ulkoistamisesta ei vielä 1980-luvulla olisi voitu edes keskustella. Kilpailuttamisen piiriin kuuluu tukipalvelujen lisäksi kunnan kaikkein keskeisimpiä toimintoja. Hankintasopimuksia on solmittu niin terveyskeskuspäivystyksestä kuin teknisen toimen palvelutuotannosta kokonaisuudessaan¹. Tämä kehitys

1 Kunnat ovat ulkoistaneet julkisen hankinnan kautta kokonaisuudessaan mm. yksittäisten terveyskeskusten toiminnan (esim. Vaasa vuonna 2005, Mikkeli 2008, Jämsä 2010) sekä teknisen toimen palvelutuotannon (esim. Varkaus vuonna 2009).

on tuonut mukanaan uudentyyppisiä haasteita kilpailuttamiseen. Hankintaprosessin läpivieminen ilman muutama vuosi sitten varsin ruuhkaiseen, mutta nyt jo jonojaan purkaneeseen markkinaoikeuteen joutumista on korostunut, kun kilpailuttamisen kohteena on keskeisiä kunnan palvelutuotannon osia. Myös ostopalvelun laadun, tehokkuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen sekä vertailuperusteina hankintaprosessin aikana että sopimusehtoina osana hankintasopimusta ovat hankintayksiköiden haasteina.

Kilpailuttamista ja julkisia hankintoja eri näkökulmista tarkastelevaa tutkimusta on viime vuosina tehty suhteellisen runsaasti, mikä on ansiokkaasti pienentänyt aikaisemmin vallinnutta tiedon tyhjiötä. Kuitenkin esimerkiksi hankintaprosessia on tutkittu verrattain vähän muusta kuin oikeustieteellisestä näkökulmasta. Vaikka julkisten palveluhankintojen ongelmat ovat hyvin tiedossa, ei tutkimuskenttä ole näiltä osin vielä kattava.

Kansainvälisesti julkisia hankintoja koskeva tutkimus on keskittynyt pitkälti juridisiin tarkasteluihin kilpailuttamisesta, hankinnoista ja niiden säätelystä (esim. Arrowsmith 2005, 2006; Bovis 2006, 2007; Prosser 2005; Trybus 1999). Pääpaino on näissä ollut säätelyn ja oikeuskäytännön tarkastelussa, mikä on tehnyt niistä suhteellisen kapeasti sovellettavia suomalaisessa kontekstissa. Arrowsmithin hankintadirektiivien tulkintaa koskevia tutkimuksia voi kutsua eurooppalaistan hankintajuridiikan peruslukemistoksi.

Myös julkisen ja yksityisen tahon kumppanuusmalleja, niin kutsuttuja PPP²-malleja (esim. Ghobadian, Gallear, O'Regan & Viney 2004; Silva 2004; Majamaa, Heywood, Kuronen & Kostinen, 2008) ja myös laajemmin kumppanuuksia hankinnoissa (esim. Erridge & Greer 2002; Bovaird 2006) on tutkittu runsaasti. Tutkimuksen runsauden taustalla on rakennus- ja infrasektorin perinne erityyppisistä riskin ja rahoituksen jaon malleista, joita on sovellettu anglosaksisissa maissa jo pitkään. Varsinkin brittiläinen ja australialainen julkisen ja yksityisen yhteistyön kulttuuri on ollut myös suomalaisen tutkimuksen kohteena (ks. esim. Lahdenperä 2009).

Aikaisemmassa tutkimuksessa on myös lähestytty julkisia hankintoja ilmiönä markkinoiden avaamisen ja toimivuuden näkökulmasta (esim. Jääskeläinen 2000; Lith 2001, 2006). Julkisten hankintojen merkitys markkinoiden kehittymiselle ja yritysten menestymiselle sekä erityyppisten sosioekonomisten tavoitteiden edistämiseksi on tunnistettu ilmiönä tutkimuksessa jo aiemmin ja nyt ne ovat ilmiönä valtavirtaistumassa myös käytännön julkisissa hankinnoissa.

Sektorikohtainen kilpailuttamistutkimus on ollut lähestymistapana suhteellisen yleinen julkisia hankintoja koskevissa suomalaisissa tutkimuksissa (esim. Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009; Aarrevaara, Haatainen, Harisalo & Stenvall 2000). Lisäksi tutkimuksessa on paljon keskitytty tarkastelemaan kunnan jotakin tehtäväkonaisuutta, kuten tukipalveluja tai tiettyä kunnan toimintoa ja sen kilpailuttamista. Esimerkkeinä mainittakoon joukkoliikenne (esim. Kähkönen 2000, 2001; Haatainen 2003), vanhuspalvelut (esim. Haho, Vanttinen & Kilpiö 2007; Kähkönen & Volk 2008) ja palveluasuminen (Sinervo, Noro, Tynkkynen, Sulander, Taimio, Finne-Soveri, Lilja & Syrjä 2010). Edellä mainituissa tutkimuksissa on syntynyt hyvinkin syvällistä

2 PPP = public-private partnership

tietoa ja osaamista hankinnoista tietyllä sektorilla ja tietyssä palvelussa, mutta tarkastelujen ongelmana on samaan aikaan ollut syntyneen tiedon yleistettävyyden puute aihealueelta ja sektorilta toiselle.

Geneeristä kilpailuttamistutkimusta on olemassa niukasti verrattuna tehtävä- ja sektorikohtaiseen tutkimukseen. Esimerkki geneerisestä tutkimuksesta on Karjalaisen (2009) tarkastelu hankintojen keskittämisen eduista ja vaikutuksista hankintojen taloudellisuuteen, pk-yritysten osallistumiseen tarjoajina ja tuottajina sekä ohioistamisen dynamiikkaan.

Kilpailuttamisen taloudellisia vaikutuksia on tarkasteltu laajasti edellä mainitun Karjalaisen (2009) tutkimuksen lisäksi niin kansainvälisessä (esim. Obermann & Kostal 2003; Hodge 2000; Boyne 1998; Hansen 2010) kuin kotimaaisessakin tutkimuksessa (mm. Valkama & Flinkkilä 2003; Valkama, Kallio & Kankaanpää 2008; Meklin, Rajala & Tammi 2008; Valkama, Kallio, Haatainen, Laurila & Siitonen 2008). Kilpailuttamisen taloudellisten vaikutusten tutkimuksessa on keskitytty pitkään transaktiokustannuksiin ja siihen, saadaanko kilpailuttamisella aikaan säästöjä palvelujen omaan tuotantoon verrattuna. Tulokset ovat olleet osin ristiriitaisia, eikä julkisen hankinnan taloudellisista hyödyistä kunnan omaan palvelutuotantoon verrattuna ole syntynyt laajaa tutkimustietoon perustuvaa konsensusta. Keskustelu on näiltä osin edelleen ideologisesti värittynyttä ja myös tähän tematiikkaan on pureuduttu tutkimuksissa.

Kilpailuttamisen taustalla vaikuttavia ideologioita sekä poliittisia käsityksiä ja näkemyksiä ovat tutkineet muun muassa Sørensen ja Bay (2002) sekä kotimaassa Hyvärinen ja Lith (2008) ja Fredriksson, Hyvärinen, Mattila, Mikko ja Wass (2009). Yhteenvetomaisesti voidaan todeta, että poliittisten päätöksentekijöiden kohdalla kilpailuttaminen on ideologinen kysymys ja vasemmistoa edustavat poliitikot suhtautuvat siihen usein varauksellisemmin kuin oikeistoa edustavat poliitikot. Kuitenkin samaan aikaan kuntien valtuustojen poliittinen kokoonpano ei käytännössä näytä vaikuttavan siihen, kuinka laajasti kunnat suosivat yksityisiä palvelutuottajia palvelujensa järjestämisessä.

Hankintojen valmisteluun ja toteutukseen vaikuttavina tekijöinä on tutkittu myös hankintamentaliteettia (Karisto & Lohivesi 2007) ja kilpailuttamisen tietopuustaa (Willberg 2006). Molemmilla on vaikutusta siihen, miten ja millä perusteella hankinnat tehdään. Kumppanuuteen perustuvia ratkaisuja pidetään puhdasta kilpailuttamismentaliteettia parempana ja tuloksekkaampana vaihtoehtona samaan aikaan kun osaaminen, kokemus ja tietämyksen taso vaikuttavat siihen, millä perusteella hankintaan ryhdytään.

Uutena kilpailuttamisen ja julkisten hankintojen tutkimussuuntana on yleistymässä innovaatioiden tutkimus julkisissa hankinnoissa (esim. Yliherva 2006; Halme & Kotilainen 2008; Roine, Valovirta & Tuominen 2010). Kansainvälistä tutkimusta julkisten hankintojen mahdollisuuksista innovaatioiden edistämisessä on julkaistu viime vuosina varsinkin Euroopassa sisämarkkina-alueen kilpailukykyyn liittyen, mutta myös muut innovatiivisten hankintojen teemat, kuten riskinhallinta, ovat olleet tutkimuksen kohteena (ks. mm. Edler & Georghiou 2007; Lember, Kalvet & Kattel 2010; Kalvet & Lember 2010).

Julkisia hankintoja koskeva tutkimus on näiltä osin, kun sen kohteena ovat kuntien julkiset hankinnat myös kuntatutkimusta. Kaikki kuntia koskeva tutkimus voidaan

kerätä kunnallistutkimuksen kokoavan käsitteen alle. Yhden segmentin kunnallistutkimuksesta muodostaa omalla tavallaan integroitunut ja tiettyihin tutkimusperinteisiin nojaava kunnallistiede. Kunnallistiedettä voidaan kuvata poikkitieteellisenä tiedon kokonaisuutena, joka koskee paikallisyhdyskuntien muodostumisen ja toiminnan poliittis-hallinnollisia piirteitä ja käytäntöjä. (Anttiroiko 1993, 3–4.)

Kuntatutkimus eroaa muusta yhteiskuntatieteellisestä tutkimuksesta siten, että tutkimuskohteena ovat nimenomaisesti kuntaa koskevat ilmiöt ja ongelmat. Toinen kuntatutkimuksen erityinen piirre liittyy poikkitieteelliseen tutkimusstrategiaan. (Haveri 2007, 342–343.) Kuntatutkimuksessa on tavallista yhdistää useiden tieteenalojen eri näkökulmia ja myös käsillä olevassa tutkimuksessa yhdistyvät hallinnon teoriat sekä oikeustieteelliset näkökulmat. Kolmas kuntatutkimuksen erityispiirre on tutkimustiedon läheinen yhteys kunnallishallinnon ja päätöksenteon käytäntöihin. Kuntatutkimus on usein luonteeltaan soveltavaa, policy-orientoitunutta ja ongelmasuuntautunutta yhteiskuntatutkimusta. (Haveri 2007, 342.)

Haveri (2007, 346) nostaa kuntatutkimuksen keskiöön kunnallishallinnon käynnissä olevan murroksen, murroksen aikaansaavat tekijät, sen ilmenemismuodot, seuraukset ja hallinnan.³ Käsillä oleva tutkimus asemoituu kuntatutkimuksen keskiöön osana tutkimusta, joka käsittelee paikallisia hallintasuhteita: mitä tapahtuu kuntien välisissä suhteissa ja suhteissa muihin organisaatioihin. Hallinta voidaan määritellä hallinnon toiminnaksi tapauskohtaisesti rakentuissa yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteissa. Hallinnassa ohjaa keskittymää hallinnon rakenteiden sijaan hallinnan prosesseihin eli tapahtumaketjuihin, joiden kautta hallinto toimii. (Klijnin 2008, 508.) Hallinta jo sellaisenaan on murrosta aikaansaava tekijä kunnallishallinnossa, joten hallinnosta hallintaan siirtyminen on viitekehyksenä keskeinen kuntien palveluhankintojen murrokselle. Julkiset palvelut tuotetaan hallinnan verkostojen kautta, joihin kuuluu julkisia, yksityisiä ja kolmannen sektorin toimijoita. Tutkimuksen keskiössä on siten luonnollisesti myös kysymys palvelujen uusista organisointitavoista, erityisesti ulkoistamisesta.

Kunnallispoliittinen tutkimus Suomessa on alkanut hahmottua nykyiseen muotoonsa vasta 1960-luvulta lähtien. Sitä edeltävä kunnallistutkimus oli voimakkaasti oikeudellisesti painottunutta ja sen keskeisimmät kysymykset liittyivät kuntien asemaan ja itsehallintoon. Toinen tärkeä suuntaus kunnallistutkimuksessa ennen varsinaista kunnallispolitiikan tutkimusta oli kansantaloudellinen tutkimus, johon liittyivät kiinteästi sosiaalisia ongelmia koskevat teemat. (Anttiroiko 2001, 2.) Kunnallispolitiikan tutkimuksen teoreettisen ytimen muodostavat Anttiroikon (2001, 2–3) mukaan kuntien sisäisiä suhteita koskevat teoriat ja kuntien yhteiskunnallista asemaa ja tehtäväkenttää jäsentävät teoriat. Kunnallispolitiikan tutkimuksen politologiseen ytimeen voidaan

3 Kuntatutkimuksen tärkeimpiin tutkimuksellisiin haasteisiin lukeutuvat yllä mainitun lisäksi kuntajohtaminen, sen hallitsevan paradigman dysfunktiot ja nousemassa oleva paradigma (yhteisön johtamisen kysymykset): mitkä ovat tärkeimmät new public managementin, NPM:n (suomeksi myös uusi julkisjohtaminen) mukaisen hallintotavan ja -kulttuurin dysfunktiot, mitä odottamattomia vaikutuksia NPM:illä on ja mitä ne merkitsevät; alueellinen uudelleenorganisointuminen ja siinä erityisesti kuntien välinen yhteistyö ja kuntafuusiot; palvelujen ja osallistumisen uudet organisointitavat, erityisesti sähköinen hallinto ja toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen sekä kuntien eriytyvä kehitys ja siihen liittyvät ongelmat ja niiden hallinta (Haveri 2007, 346–350).

katsoa kuuluvan tutkimuksen, joka kohdistuu politiikan tekijöihin, poliittiseen prosessiin ja kuntien yhteiskunnalliseen asemaan.

Hoikka (1996, 112) on nimennyt yhteiskunnan osajärjestelmien diffuusin kentän ja sen uudelleenmuotoutumisen yhdeksi kuntatutkimuksen haasteeksi ja ydinalueeksi, jolla kuntatutkimuksen tulisi operoida vastaisuudessa. Näkemys on edelleen mitä suurimmassa määrin ajankohtainen juuri hallinnan verkostojen välityksellä tapahtuvan kunnan roolin ja toiminnan uudelleenmuotoutumisen kautta. Käsillä oleva tutkimus voidaan nähdä yhtenä yrityksenä vastata Hoikan esittämään ongelmaan. Hoikan (1996, 112) mukaan kunnan rooli on muutoksessa, eikä kuntaa voida nähdä enää irrallisena toimijana, vaan osana muutoksessa olevaa kokonaisuutta, jonka jäsenitys on yksi tulevaisuuden tutkimuksen haasteita. Kuntapalvelujen julkisen hankinnan tutkimus tuo oman panoksensa edellä mainitun kokonaisuuden jäsentämiseen.

Käsillä olevassa tutkimuksessa kuntakäsitys on kontekstuaalinen, jolloin kunta nähdään osana yhteiskunnan ja vuorovaikutusverkostojen kokonaisuutta (ks. Anttiroiko 1993, 46). Kuntakäsitys tai kuntaparadigma, joksi sitä myös kirjallisuudessa kutsutaan, kuvaa kunnallishallintoa koskevia yleisiä oletuksia ja jäsentää näkemystä siitä, millaisena toimijana kunta tutkimuksessa nähdään. Anttiroiko (1992, 14–15) erottaa toisistaan ekologisen, itsehallinnollisen, institutionaalisen, kriittisen, kontekstuaalisen sekä fenomenologis-hermeneuttisen kuntaparadigman. Paradigmat eivät kuitenkaan ole toisiaan täysin poissulkevia. Kontekstuaalinen kuntaparadigma ottaa huomioon hallinnon ulkopuolisten toimijat ja näiden roolit suhteessa toisiinsa ja kuntaan itseensä. Kontekstuaalisessa kuntakäsityksessä kunta on murroksen ja hallinnan myötä muotoutunut yhdeksi toimijaksi yhteiskunnallisessa suhdejärjestelmässä, mikä vastaa hyvinkin tarkasti tutkimuksen käsitystä kunnasta palveluntarjoajien ja -toimittajien kanssa usein kumppanuuteen perustuvaa yhteistyötä tekevänä toimijana.

Käsillä oleva tutkimus asemoituu edellä kuvattuun aikaisempaan tutkimukseen ollen kuntien julkisten palveluhankintojen problematiikkaa kuvaavaa ja niiden taustalla vaikuttavia syitä kartoittavaa tutkimusta. Tutkimus ei ota kantaa kilpailuttamisen taloudellisiin vaikutuksiin eikä kilpailuttamisen taustalla vaikuttaviin ideologioihin tai poliittisiin käsityksiin, eikä myöskään rajoitu kunnan sektorirajojen tai hankittavien palvelukokonaisuuksien mukaan. Tutkimus eroaa aikaisemmasta julkisia hankintoja koskevasta tutkimuksesta juuri laaja-alaisuutensa vuoksi, koska se kartoittaa ongelmat matriisimaisesti sekä hankintalain soveltamisennäkökulmasta jaotellen ne hankintaprosessin vaiheen mukaan että horisontaalisesti palvelusektorien rajat ylittäviä yleisiä palveluhankintojen ongelmia. Samainen laaja-alaisuus tekee tutkimuksesta hyvinkin tyypillisen kunnallistieteellisen tutkimuksen, koska tutkimuksessa yhdistellään sekä oikeustieteen että hallintotieteen näkökulmia. Vastaavanlaista kuntien julkisia hankintoja koskevaa tutkimusta on tehty aikaisemmin hyvin niukasti.

2 Tutkimuksen tavoitteet ja perusvalinnat

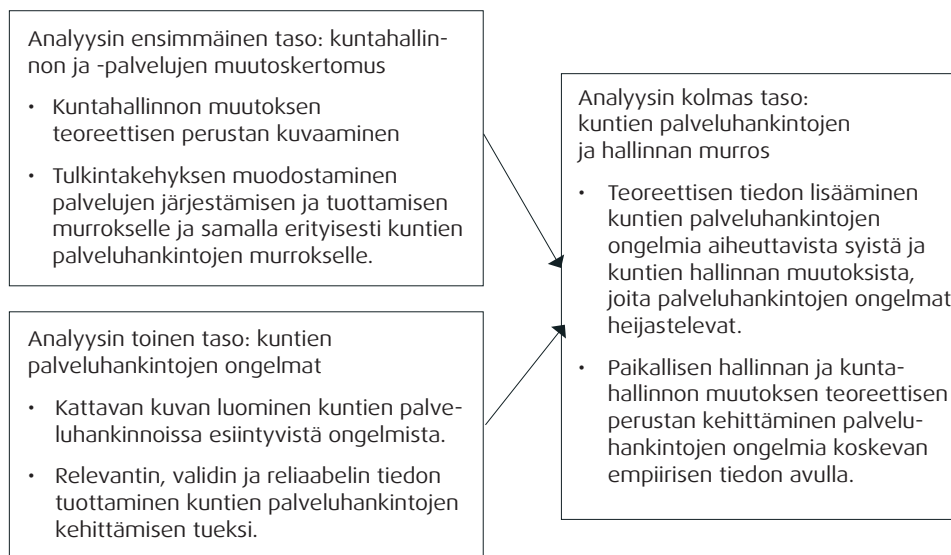
Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä ongelmia kuntien palveluhankinnoissa esiintyy, mistä ongelmat johtuvat sekä sitä, missä palveluissa ongelmia esiintyy. Tämän pohjalta tutkimuksen tieteellisenä tavoitteena on löytää yhteyksiä palveluhankintojen ongelmien ja kuntien hallinnan muutoksen välillä siten, että saavutetaan uutta teoreettista tietoa palveluhankintojen ongelmien taustalla vaikuttavista kuntien hallinnan, toimintaympäristön ja toiminnan muutoksista. Tutkimuksen tieteellisen tavoitteen ytimen muodostaa paikallisen hallinnan ja kuntahallinnon muutoksen teoreettisen perustan kehittäminen palveluhankintojen ongelmia koskevan empiirisen tiedon avulla. Syntyvän tiedon pohjalta tehdään näkyväksi myös osa yhteiskunnallista ilmiöistä, joihin ongelmat liittyvät. Näiltä osin tutkimuksen tavoitteena on kiinnittää kuntien julkiset palveluhankinnat ilmiönä kuntahallinnon uudistamista koskevaan tieteelliseen keskusteluun ja lisätä ymmärrystä kuntahallinnon murroksen vaikutuksista kuntien toimintaan ja palveluhankintoihin.

Tutkimuksen empiirisenä tavoitteena on tehdä näkyväksi ja kuvata kuntien palveluhankinnoissa esiintyvät ongelmat, jotka ovat hyvin tiedossa arkielämän kontekstista kaikilla hankintoja tekeillä viranhaltijoilla ja luottamushenkilöillä samoin kuin yrittäjillä, jotka tarjoavat kunnille palveluita. Tutkimuksessa kootaan aiempaa kattavammin tieto julkisissa hankinnoissa esiintyvistä ongelmista siten, että palveluhankintojen ongelmiin voitaisiin jatkossa etsiä ratkaisua käytännön kunnalliselämässä. Tämä tehdään jäsentämällä ongelmat niin hankintaprosessin vaiheiden kuin palveluluokkien mukaan.

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tieteellisen tiedon lisäksi relevanttia, validia ja reliaabelia tietoa kuntien palveluhankintojen kehittämisen tueksi. Näiltä osin tutkimuksen tavoitteet ovat yhteneväiset julkisen hallinnon tutkimuksen yleisten tavoitteiden kanssa, joihin sisältyy tavoite avustaa parempien julkisten palvelujen kehittämisessä joko tarjoamalla teoreettista arvostelua hallinnon uudistuksista tai tarjoamalla empiiristä evidenssiä toimivista ratkaisuista. Tässä merkityksessä hallintotiede pyrkii olemaan suunnittelutiedettä, joka ei pelkästään selitä sitä, miten julkinen sektori toimii, vaan tekee päätelmiä siitä, miten sitä tulisi muuttaa parempien tulosten saavuttamiseksi. (Andrews & Boyne 2010, 308; ks. myös Salminen 1993, 20.)

Tutkimustavoitteet voidaan nähdä suhteessa toisiinsa siten, että tutkimuksessa tehdään analyysiä kolmella erillisellä tasolla, joilla on toisiinsa kiinteästi liittyvät, mutta kuitenkin toisistaan poikkeavat tavoitteet. Tavoitteiden hierarkia on esitetty kuviossa 1. Tutkimuksen ensimmäinen analyysitaso on palvelujen järjestämisen ja tuottamisen murrosta ja samalla kuntainstituution muutosta kuvaavan teorian ja samalla kehitystarinan tulkitseva kertominen siten, että myöhemmät analyysin vaiheet on mahdol-

lista palauttaa tähän laajaan muutuskertomukseen. Toisen tason muodostaa kuntien palveluhankintojen pragmaattinen ongelmataso, jonka analyysin tuloksena syntyy kuva palveluhankintoja muuttavista tekijöistä, jotka ovat suurelta osin samoja, kuin kuntainstituutiota kokonaisuudessaan muuttavat voimat. Kolmannen analyysitason muodostaa kaksi edellistä tasoa yhteen kutova kuntien palveluhankintojen murrosta ja samalla kuntien hallinnan muutosta kuvaava taso, jonka analyysin tuloksena syntyvät tutkimuksen keskeisimmät tulokset.



Kuvio 1. Tutkimuksen tavoitteet.

Tutkimuskohteena ovat tapaukset, joissa palvelun ostajana toimiva kunta, kuntayhtymä, sairaanhoitopiiri, kuntakonsernin jäsen, kuten esimerkiksi kunnan omistama osakeyhtiö tai edellä mainittujen toimijoiden yhdessä muodostama hankintarengas, yhteishankintayksikkö tai vastaava hankintayksikkönä toimiva kuntaorganisaatio on eksplikoinut palveluhankinnassa esiintyvän ongelman Julkisten hankintojen neuvontayksikölle⁴ sähköpostitse hankintaa koskevana kysymyksenä. Tutkimuksen kohteena

4 Monimutkaisten julkisten hankintojen tueksi perustettiin 2004 Julkisten hankintojen neuvontayksikkö kauppa- ja teollisuusministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteishankkeena. Neuvontayksikön tehtävänä on mm. julkisten palvelujen tuotantotapojen monipuolistumisen edistäminen tukemalla ostamis- ja kilpailuttamisosaamisen kehittämistä. Julkisten hankintojen neuvontayksikön tehtävänä on opastaa ja neuvoa sekä hankintayksiköitä että tarjoavia yrityksiä julkisiin hankintoihin liittyvissä kysymyksissä. Neuvontayksikön toimintaa ylläpitää ja rahoittaa Kuntaliitto yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Yksikkö toimii Kuntaliiton organisaatiossa. Neuvontayksikön tavoitteena on parantaa hankintayksiköiden ja yritysten osaamista julkisissa hankintaprosesseissa, auttaa julkisiin hankintoihin liittyvän tiedon saannissa sekä edistää julkisiin hankintoihin liittyvää strategista ajattelua ja markkinoiden toimivuutta. Neuvontayksikkö tuottaa ja ylläpitää hankintatietoa ja -apuvälineitä sisältäviä verkkosivuja osoitteessa www.hankinnat.fi, antaa maksutonta julkisiin hankintoihin liittyvää neuvontaa sekä puhelimitse että sähköpostitse ja luennoi julkisista hankinnoista. Yksikkö perustettiin toteuttamaan osaltaan Vanhasen I hallituksen yrittäjyyden politiikkaohjelmaan sisältyvien markkinoiden toimintaan liittyviä päämääriä. Neuvontayksikön perustamisella tavoiteltiin tehokasta, avointa ja osaaavaa julkista hankintatointa, joka takaa yrityksille tasapuoliset ja avoimet mahdollisuudet tarjota palveluja, tavaroita ja rakennusurakoita julkiselle sektorille ja parantaa erityisesti palvelumarkkinoiden toimivuutta. (Aarnikka, Hyrsky & Kähönen 2007, 27).

ovat siten kuntatoimijoiden tekemät julkiset palveluhankinnat. Tutkimuksen kohteena ei ole julkisen hankinnan valmistelu-, päätöksenteko- ja täytäntöönpanoprosessi pelkästään kunnan sisäisenä toimintana, vaan koko toimintaympäristö, jossa kunta palveluhankintoja tekee.

Kuntaa tarkastellaan tutkimuksessa institutionaalisena toimijana, joka muodostaa palveluhankinnassa neuvottelusuhteen (joko kirjallisen tai kirjallisen ja suullisen) palvelutarjoajan kanssa, joka useimmissa tapauksissa on yksityinen yritys. Kunnan, palveluntarjoajien ja muiden kunnan yhteistyökumppanien keskinäiset suhteet heijastavat tutkimuksessa kunnan toimintaympäristöä hankintaprosessin haasteiden kautta ja eksplikoivat kunnan toimintakentän hallinnan muutoksia. Tarkastelun kohteena olevat kuntien palveluhankinnat sisältävät sekä kuntien järjestämisvastuulla olevien palveluiden julkiset hankinnat että kunnan oman toiminnan mahdollistavat ja sitä tukevat palveluhankinnat.

Tutkimus keskittyy tarkastelemaan hankintalain mukaisia julkisia hankintoja, joissa hankinnan kohteena on palveluhankinta ja hankintalain mukaisena hankintayksikkönä, eli hankinnan tekijänä kunnallinen organisaatio. Koska tapausten kirjo on erittäin laaja, on tutkimusaineistoon tehty täsmentäviä rajauksia.

Tutkimusaineistoon valittiin kaikki kuntasektorin hankintayksikköjen esittämät palveluhankintoja koskevat kysymykset. Tutkimusaineisto päädyttiin pitämään mahdollisimman laajana sisältäen kaikki tutkimusaineistossa esiintyneet palvelulajit. Juuri palvelujen moninaisuus on tutkittavan ilmiön kannalta keskeinen, rajaaminen tässä suhteessa olisi vähentänyt tutkimustulosten yleistettävyyttä.

Tutkimuksen ulkopuolelle on rajattu tavarahankinnat sekä urakat. Myös näennäismarkkinoilla tapahtuvat kilpailutukset (esimerkiksi tilaaja-tuottajamallissa) on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle, samoin palveluhankinnat ja kilpailutukset, jotka kuuluvat muun hankintalainsäädännön kuin hankintalain ja -asetuksen soveltamisalaan.

Tutkimuksen tehtävänä on luoda kuva sisällönanalyysin keinoin kuntien julkisissa palveluhankinnoissa esiintyvistä ongelmista. Kvalitatiivisen aineiston analyysin avulla tulkitaan syitä, jotka aiheuttavat julkisten palveluhankintojen suurimmat ongelmat. Tutkimustehtävän jäsentämiseksi tutkimusongelma on muotoiltu seuraavien kysymysten muotoon:

1. Mistä aiheutuvat suurimmat ongelmat kuntien julkisissa palveluhankinnoissa?
Tähän liittyviä tutkimuskysymyksiä ovat:
 - Mihin kohtaan hankintaprosessia ongelmat paikantuvat?
 - Missä kuntien palveluhankinnoissa ongelmia esiintyy?
2. Miksi kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyy ongelmia?
3. Mitä kuntien hallinnan muutoksia ongelmat peilaavat?

Tutkimusongelmaa jäsentävissä kysymyksissä on valittu sana ongelma kuvaamaan terminä kuntien kohtaamia tilanteita, joissa ne ovat kysyneet neuvoa julkisten hankintojen neuvontayksiköltä palvelu julkista hankintaa koskien. Tutkimusraportissa käytetään kuitenkin myös sanaa haaste kuvaamaan samaa tilannetta ja ne tuleekin lukea toistensa synonyymeiksi. Tällä keinolla on pyritty välttämään tautologiaa ja tekemään raportista kieliasultaan jouhevampi.

2.1 Tutkimusmenetelmä ja aineisto

Tutkimusmenetelmän valintaa ohjasi tarve saada tutkimuskohteesta kokonaisvaltaista, kuntapalvelujen hankkimisen haasteita tehokkaasti kuvaavaa geneeristä tietoa. Laadullisen analyysin peruseriaate on Alasuutarin (1993, 150) mukaan havaintojen absoluuttisuus. Yksittäisten havaintojen pohjalta on muotoiltavissa sääntöjä, jotka pätevät poikkeuksetta koko aineistoon.

Laadullisen tutkimusanalyysin tarkoituksena on selkeyttää aineistoa ja siten tuottaa uutta tietoa tutkittavasta kohteesta. Analyysillä pyritään tiivistämään aineistosta saatua tietoa kuitenkin kadottamatta sen sisältämää informaatiota. Analyysin tehtävänä on myös aineiston informaatioarvon lisääminen suotimalla hajanaisesta aineistosta selkeää ja mielekästä. (Eskola & Suoranta 1998, 138.)

Tutkimuksen rungon muodostaa sähköpostikysymyksistä koostuva aineisto. Aineisto koostuu kaikista Julkisten hankintojen neuvontayksikköön vuosina 2004–2006 lähetetyistä julkisia hankintoja koskevista kysymyksistä. Julkisten hankintojen neuvontayksikkö on kansallinen solmukohta julkisten hankintojen asiantuntijatiedon tuottajana ja on luonnollista että erityisesti kunnat kääntyvät neuvontayksikön puoleen silloin, kun niillä on tiedontarve julkisiin hankintoihin liittyen. Valtaosa kysymyksistä on tutkimuksen fokuksen mukaan kuntasektorin eri toimijoiden lähettämiä ja näistä muodostuukin aineiston keskeisin osa. Valtionhallinnon kysymykset muodostavat yhdessä palveluntarjoajien kysymysten kanssa käytännössä loppuaineiston. Lisäksi aineistossa on hajanaisia kysymyksiä muilta hankintayksiköiltä. Aineisto on kuvattu tarkemmin luvussa 5.1.

Tutkimuksen aineistoa ei ole erikseen kerätty tätä tutkimusta varten, vaan se on olemassa tutkimuksen tekemisestä ja tekijästä riippumatta (naturally occurring data). Materiaali kattaa kaikki julkiset hankinnat, mutta aineistoon siitä poimittiin palveluhankintoja koskevat kysymykset. Sähköpostit valittiin tutkimusaineistoksi sen vuoksi, että ne ilmentävät ainutlaatuisella tavalla kuntien tekemät julkiset hankinnat kokonaisuudessaan sekä hankinnoissa esiintyvät ongelmat. Lisäksi sähköpostit kattavat kaikki julkiset hankinnat ja siten myös palveluhankinnat niin laajasti, että vastaavaa tietomäärää on vaikea hankkia muilla keinoin, kuten kyselytutkimuksella tai haastatteluin. Julkisten hankintojen neuvontayksikköön tulee myös puhelimitse esitettyjä kysymyksiä, mutta ne eivät dokumentoidu samoin, kuin sähköpostitse lähetetyt kysymykset, joten niiden käyttäminen tutkimusaineistona ei ole mahdollista.

Tutkimusaineistona käytettävä kirjallinen materiaali voidaan jakaa yleisesti laadullisen tutkimuksen lähtökohdista kahteen luokkaan: yksityisiin dokumentteihin ja joukkotiedotuksen tuotteisiin. Yksityisillä dokumenteilla tarkoitetaan esimerkiksi puheita, kirjeitä ja sopimuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 86.) Sähköpostiviestit tutkimusaineistona ovat yksityisiä dokumentteja, joiden käyttö tutkimusaineistona pitää sisällään oletuksen siitä, että dokumentin luoja ilmaisee itseään parhaiten kyseessä olevassa asiassa kirjallisesti (Tuomi & Sarajärvi 2006, 86). Käsillä olevan tutkimuksen aineistossa dokumentin luoja, sähköpostiviestin kirjoittanut henkilö on valinnut viestintätavakseen kulloisessakin tilanteessa sähköpostin. Vaihtoehtona Julkisten hankintojen neuvontayksikön kontaktoimiselle olisi ollut puhelin. Näistä lähtökohdista voidaan hyväksyä oletama, että tutkimuksen aineisto on laadultaan sellainen, että se

soveltuu analysoitavaksi.

Sähköposti välineenä kannustaa asioiden lyhyeen ja kompaktiin kuvaamiseen, koska sähköisen median käyttö pitää sisällään oletuksen tekstin tiiviystä (Kortesuo 2009). Tämän vuoksi sähköpostit kuvasivat useimmissa havaintoyksiköissä niukasti kysymyksen taustoja ja analyysi oli paikoin vaativaa juuri ilmaisun tiiviyn vuoksi. Tästä huolimatta aiheisto on selitysvoimaltaan vahva ja aineiston soveltuvuus tutkimusongelman ratkaisun lähteeksi näkyy erityisesti seuraavissa tutkimuksen ja analyysin vaiheissa ja yksityiskohdissa. Ensinnäkin sähköpostien suuri määrä takasi sen, että aineisto tuotti analyysissä selkeän saturaatio- eli kylläntymispisteen sekä aineiston luokittelussa että sisällönanalyysissä. Analyysissä havaitut ja luvuissa 5 ja 6 raportoidut hankintaprosessin ongelmat ja niiden taustalla vaikuttavat syyt piirtyivät näkyviin suuressa osassa ilmiöitä monesta eri näkökulmasta ja havainnot alkoivat toistaa itseään analyysin edetessä. Aineiston kylläntyminen kertoo selkeästi siitä, että aineisto on tarpeeksi laaja eli aineistosta nousevat asiat toistuvat ja toisto taas varmistaa osaltaan sen, että analyysin tulokset eivät kuvaa vain yksittäisiä, triviaaleja signaaleja.

Toiseksi tekstiaineisto osoittautui ilmaisuvoimaisemmaksi, kuin mitä tutkija tutkimuksen alkuvaiheessa oletti. Tutkimussuunnitelmaan kuului alun perin osana täydentävät haastattelut, joilla oli tarkoitus tuottaa lisätietoa sähköpostiaineiston tueksi. Analyysin edetessä tehtiin testihaastatteluja, joiden perusteella selvisi, ettei haastatteleaineisto tuota sellaista tietoa tutkimuskohteesta, joka ei olisi sähköpostiaiheistossa jo olemassa ja analysoinnilla esille saatavissa. Aineiston ilmaisuvoimaisuus perustuu ensisijaisesti siihen, että kysymyksiä esittäneet henkilöt perustelivat näkemyksiään hankinnasta tilanteissa, joissa heillä oli selkeä näkemys hankinnasta, mutta heillä ei ollut tietoa siitä, miten hankinnassa tulisi toimia kyseiseen lopputulokseen pääsemiseksi. Esimerkki tällaisesta havaintoyksiköstä on esitetty seuraavassa kokonaisuudessaan kaikki yksilöintitiedot poistettuna:

Lähetäjä: N.N.

Lähetetty: 20. lokakuuta 2005 15:13

Vastaanottaja: Hankinnat

Aihe: hammaslääkärrien kilpailuttaminen

Hei! Suunnittelemme täällä seudulla hammaslääkäripäivystystä, joka toteutettaisiin julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä.

Kaavailussamme on tavoitteena sellainen malli, jossa yksityis- ja terveyskeskus-hammaslääkärit päivystävät vuoroviikonlopuin. (Ei välttämättä niin että joka toinen viikonloppu yksityinen ja joka toinen viikonloppu julkinen, vaan määrä vaihtelisi.)

Mukana on myös ympäristökuntia. Laskelmissa on, että yksityisten osuus vuositasoilla olisi noin 30.000 euron luokkaa. Se osa hankittaisiin ostopalveluna, osa tuotettaisiin itse. "Itse" tarkoittaa tässä seudun ympäristökuntien yhteistä rinkiä.

Kysymykseni:

1. Jos palvelu hankitaan usealta eri yksityishammaslääkäriltä (ehkä noin 15 kpl), joille tulisi 1–2 vuoroa/vuosi, niin onko pakko kilpailuttaa? Yksi yksittäinen yksityis-

hammaslääkäri osallistuisi siis vain muutaman sadan euron verran.

2. Jos ostajana ei ole seudun keskustaupunki yksinään, vaan esim. viiden kunnan muodostama ringi, niin yhden ostajan osuus ei olisi niin suuri, niin sallisiko se olla kilpailuttamatta?

3. Voiko ringi tehdä tarjouksen: jos tarjoamme päivytyksestä hintaa x eur/tunti, niin tuletko mukaan?

4. Jos kaikki yksityiset osallistuvat samalla hinnalla, niin onko pelkoa kartellisyystöksistä?

Haluttomuuteni kilpailuttaa johtuu yksinkertaisesti siitä, että koska yksityisten into päivytystä ei ole suuri eikä siihen ole taloudellista pakkoa, niin jos se tehdään kovin monimutkaiseksi, esim. vaatimalla osallistumaan tarjouskilpailuun, karsitaan tod. näk. kaikki mahdolliset halukkaat päivytykset pois. Kunnan etuna taas olisi keventää omaa päivytystaakkaa sillä, että saataisiin useampi mukaan. Lisäksi hyötyä saataisiin siitäkkin, että jos yksityiset ovat mukana, voi osa potilaista mennä jatkossa yksityisille ja se taas keventäisi ruuhkaista terveyskeskuksesta.

*N.N. p. 00 – 123 4567 etunimi.sukunimi@kunta.fi
ylihammaslääkäri (1355)*

Sähköpostiaineisto osoittautui analysoitavana tekstimassana eräänlaiseksi kondensoiduksi tiedoksi esimerkiksi haastatteluihin verrattuna. Luonnollisesti ilmaisun niukuus myös paikoitellen vaikeutti sähköpostiaineiston analysointia. Analyysiprosessin haasteisiin palataan tarkemmin luvussa 5.2, jossa koko analyysiprosessi on kuvattu kokonaisuudessaan.

Tutkimuksen keskittyessä palveluhankintojen ongelmiin, aineisto on tältä osin rajattu, eikä siten kuvaa ongelmattomia palveluhankintoja. Neuvon kysyminen, joka on ollut aineiston muotoutumisen lähtökohtana, ei kuitenkaan rajoita kulloistakin hankintaa millään tavalla sisällöllisesti tai tee sitä sellaisenaan epäonnistuneeksi tai onnistuneeksi. Aineiston muotoutuminen kertoo vain, että palveluhankintaa tekevä kunnan työntekijä on identifoinut hankinnassa ongelman ja on kysynyt siihen neuvoa Julkisten hankintojen neuvontayksiköstä.

Arvioitaessa aineistoa ja sen pohjalta tehtävän analyysin kattavuutta suhteessa kuntien tekemiin palveluhankintoihin kokonaisuudessaan tulee pohdittavaksi, mitä muita vaihtoehtoja neuvon kysymiselle ongelmallisissa palveluhankinnoissa on ja miten aineiston tapaukset eroavat muista vaihtoehdosta. Ensimmäinen vaihtoehto aineiston tapauksille on, että hankinnassa ei esiinny ongelmaa. Toinen vaihtoehto on, että hankinnassa olevaa ongelmaa ei identifoida ja siten siihen ei kysytä neuvoa. Kolmas vaihtoehto on muutoin identtinen aineiston tapauksille, eli hankinnassa oleva ongelma identifoidaan, mutta toimintamalli on erilainen: ongelma joko ratkaistaan itse tai siihen kysytään neuvoa jostain muualta kuin Julkisten hankintojen neuvontayksiköstä.

Aineistossa ja vaihtoehdossa kaksi ja kolme palveluhankinnan ja sen tekemisen reunaehtojen voidaan olettaa olevan hyvin samankaltaisia, koska aineiston havaintoyksikköjä määrittävä ydin, ongelman olemassaolo on niissä kaikissa läsnä. Ongelmattomassa vaihtoehdossa taas lähtökohtaisesti palveluhankinnassa tai sen tekemisen

reunaehdoissa tai molemmissa on elementtejä, jotka tekevät siitä erilaisen suhteessa palveluhankintoihin, joissa ongelmia esiintyy.

Hankintojen ongelmattomuus on ongelmia aiheuttavien tekijöiden puuttumista palveluhankinnasta. Näin ollen ongelmattomuuden rakennusaineita ovat mm. toimivat markkinat, hankintoja tekevien henkilöiden hyvä hankintalainsäädännön, oikeuskäytännön ja hankinnan kohteen substanssiosaaminen sekä hankinnan häiriötön ja vakaa toimintaympäristö. Kunnan palveluhankinta, jonka hankintaprosessi viedään läpi ongelmitta, osoittaa palveluhankintaa tekevän kunnan työntekijöiden hallitsevan hankinnan kaikki yksityiskohdat siinä määrin, ettei prosessin aikana ilmene ongelmia ja mikäli niitä huolellisesta valmistautumisesta huolimatta ilmenee, niihin pystytään reagoimaan siten, ettei niistä aiheudu haittaa hankinnalle. Tästä näkökulmasta ongelmattoman hankinnan keskeinen erottava tekijä suhteessa hankintaan, jossa ongelmia ilmenee, on riskinhallinnan aste.

Koska aineistossa ei ole edustettuina ongelmattomat palveluhankinnat, on haasteellista arvioida, mitä näkökulmia analyysistä todennäköisesti jää tästä syystä puuttumaan. Ongelmattomissa palveluhankinnoissa riskinhallinnan korostuminen kuitenkin viittaa jossain määrin siihen suuntaan, että niiden lisäarvo ei olisi analyysille huomattava. Riskinhallinnan korostuminen julkisten hankintojen kontekstissa on usein jossain määrin synonyymi riskin välttämiseksi (Euroopan komissio 2010, 15), mikä kääntää hankintaa entisestään kohti kunnan omaa hallintoprosessia. Tällöin hankinnan lainkäyttölinen puoli korostuu hankinnan muiden ulottuvuuksien, kuten kaupankäynnin kustannuksella. Riskinhallinnan korostuminen julkisissa palveluhankinnoissa edustaa hyvin perinteistä julkisen palveluhankintaa, jossa kilpailuttamisen prosessi nousee pääosaan. Vaikka aineisto koostuu problematiikan näkökulmasta kuvatuista palveluhankinnoista, on perinteinen kilpailuttamisprosessia korostava hankinta selkeästi edustettuna aineistossa.

Tutkimuksen metodina on tekstianalyysi, joka edustaa hermeneuttista lähestymistapaa. Tekstianalyysi kohdentuu julkisia palveluhankintoja koskevien kysymysten sisältöön: hankinnassa esiintyvien ongelmien selittäviin tekijöihin, palvelulajiin, hankintaprosessin vaiheeseen ja lain tai oikeuskäytännön kohtaan. Tekstianalyysi voi liittyä moniin tutkimussuuntauksiin ja -strategioihin, kuten grounded theory -tutkimukseen, entografiaan ja diskurssianalyysiin (ks. esimerkiksi Lindkvist 1981, 26; Kantola, Moring & Väliaverronen 1998) sisällönanalyysin lisäksi, joka tässä tutkimuksessa on metodina.

Koska tekstianalyysin kohde on kuntapalvelujen julkisessa hankinnassa esiin nousevat ongelmat ja niiden syiden ymmärtäminen, tutkimuksella on kvalitatiivinen epistemologinen painotus. Käytännössä tutkimuksen aineiston kuvauksessa ja luokittelussa hyödynnetään myös kvantitatiivisia tutkimustekniikoita. Tällöin kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen nähdään toisiaan täydentävinä enemmän kuin kilpailevina suuntauksina. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2000, 125–126). Analyysissä toteutui siten menetelmätriangulaatio, jonka tarkoituksena oli parantaa tutkimuksen luotettavuutta. Triangulaation vaarana on menetelmien yhdistämisestä johtuva sekaannusten syntymisen mahdollisuus, jota tässä tutkimuksessa on pyritty välttämään pitämällä eri menetelmillä aikaansaatu analyysitieto tulosten raportoinnin osalta erillisinä kokonaisuuksina.

Kvalitatiivinen analyysi on toteutettu abduktiivisen päättelyn keinoin. Abduktiivinen päättely perustuu siihen, että teorianmuodostus on mahdollista vain, kun havaintojen tekoon liittyy johtojatetus, guiding principle. Uusi teoria ei synny pelkästään havaintojen pohjalta, kuten induktiivisessa päättelyssä, eikä teorian pohjalta, kuten deduktiivisessa päättelyssä. (Grönfors 1982, 33.)

Tärkein henkilö abduktiivisen päättelyn taustalla on Charles S. Peirce, amerikkalainen filosofi ja matemaatikko. Peircen mukaan tieteellisessä tutkimuksessa tarvitaan kolmenlaisia päätelmiä: deduktiota, induktiota ja abduktiota, jota Peirce aluksi kutsui hypoteesin esittämiseksi. Tutkimus aloitetaan abduktiolla, jonka tehtävänä on löytää johtojatetus sekä synnyttää hypoteettinen oletus ja siihen sopivat kategoriat. Abduktion kautta tavoitetut johtolangat tai merkit viittaavat todellisuuden sellaisiin piirteisiin tai ulottuvuuksiin, jotka eivät ole suoraan havaittavissa. Abduktion jälkeen on deduktion vuoro, jonka tehtävänä on hypoteesien arvioiminen ja jalostaminen. Deduktiossa on tällöin kyse yleisen säännön soveltamista yksityistapauksiin. Lopuksi tarvitaan induktiota, jossa on kyse empiriasta tehtyjen havaintojen perusteella muodostetusta yleistyksestä (säännöstä), sekä päättelystä, että tosiseikkojen ollessa samankaltaisia kuin havaitut seikat, ne pätevät myös tutkimattomissa tapauksissa. Kiteytettynä Peircen logiikan mukaan abduktio luo hypoteeseja, joiden seuraukset voidaan selvittää loogisesti deduktion ja empiirisesti induktion avulla. (Peirce 1966, 136–144; Kröger 2003, 32.)

Johtojatetus voi olla abduktiivisessa päättelyssä yhtä hyvin epämääräinen intuitiivinen käsitys kuin pitkälle muotoiltu hypoteesikin. Johtojatetuksen avulla havainnot voidaan keskittää analyysissä seikkoihin ja olosuhteisiin, joiden uskotaan tuottavan uusia näkemyksiä, ideoita sekä uutta teoriaa tutkittavasta ilmiöstä. (Grönfors 1982, 33; Pierce 1966, 137).

Abduktiiviselle päättelylle on luonteenomaista, että tutkijalla on sekä teoreettinen että käytännöllinen esiymmärrys aiheestaan. Tällöin tutkija voi kohdistaa kiinnostuksensa tiettyihin tärkeiksi oletettuihin tai sellaiseksi tiedettyihin seikkoihin. Näin muodostuu varsinaisen päättelyn lähtökohtana oleva johtolanka, jonka antamien viitteiden mukaan sen jälkeen analyysissä edetään. Johtolangat kaapataan⁵ esimerkiksi yhden tapauksen perusteella. Kaappausta seuraavat analyysitoimet pyrkivät osoittamaan, onko kyseessä olevalla johtolangalla tieteellistä merkitystä. (Grönfors 1982, 37.)

Abduktiivinen päättely lähtee siitä logiikasta, että tutkimusaineisto on aina validia. Myöskään tutkimusaineiston sisältämät sisäiset ristiriitaisuudet eivät horjuta tätä lähtökohtaa. Kysymyksenalaiseksi voidaan abduktiivisessa päättelyssä asettaa vain se, miten tutkija hyödyntää ja esittää aineiston. (Grönfors 1982, 37.)

Abduktiivista päättelyä voidaan kutsua myös teoriasidonnaiseksi analyysiksi erotukseksi teorialähtöisestä ja aineistolähtöisestä analyysistä. Teoriasidonnaisessa analyysissä on tiettyjä teoreettisia kytkentöjä, jotka eivät kuitenkaan pohjautu suoraan teoriaan. Teoria voi toimia apuna analyysissä. Aineiston analyysivaiheessa teoriasidonnaisessa analyysissä edetään aluksi aineistolähtöisesti, mutta analyysin loppuvaiheessa tuodaan analyysiä ohjaavaksi ajatukseksi teoreettinen viitekehys. (Tuomi & Sarajärvi 2006, 98–99.)

5 Abduktion = kaappaus.

Tässä tutkimuksessa abduktiivisuus ja teoriasidonnaisuus rakentuvat taulukon 1. kuvaamalla tavalla. Viitekehyksen muodostamista ohjaa tutkittavasta ilmiöstä, kuntien palveluhankinnoista jo tiedetty tieto. Aineiston hankinta, sähköpostiaineiston muodostuminen ja sen valinta tutkimuksen empiiriseksi aineistoksi ei ole sidoksissa valintavaiheessa tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen tai jo tiedettyyn tietoon tutkittavasta ilmiöstä, vaan aineiston hankinta on siinä suhteessa vapaa ympäröivistä oletuksista. Aineiston analyysi on kaksiosainen, ensimmäisessä vaiheessa teoriaohjaava (aineiston luokittelu ja teemoittaminen) ja toisessa vaiheessa aineistolähtöinen (sisällön-analyysi). Aineistolähtöiseen analyysiin liitetään teoriaohjaava analyysi. Tutkimuksen raportointi on jälleen teoriaohjaavaa.

Taulukko 1. Teoriaohjaava analyysi / abduktiivinen päättely tässä tutkimuksessa (ks. Tuomi & Sarajärvi 2006, 101).

	Viitekehys	Aineiston hankinta	Aineiston analyysi	Raportointi
Teoriasidonnainen analyysi/ abduktiivinen päättely	tutkittavasta ilmiöstä jo tiedetty	vapaa suhteessa teoriaosan jo tiedettyyn tietoon tutkittavasta ilmiöstä	teoriaohjaava, kaksiosainen; aineistolähtöinen aineistolähtöiseen liitetään teoria-ohjaava analyysi	teoriaohjaava

Analyysistä saatavia tutkimustuloksia peilataan teoreettiseen ja empiiriseen viitekehykseen. Palvelujen kilpailuttamisen suurimpien haasteiden ja kompastuskivien vertaaminen teoreettiseen keskusteluun sekä julkisten hankintojen sääntelyyn muodostaa mielenkiintoisen ja kuvaavan asetelman kuntapalveluiden julkisesta hankinnasta teoriassa ja käytännössä.

Laadullinen aineisto ei muutu teoriaksi tai yleistykseksi ilman tulkintaa. Tutkijan oman, inhimillisen prosessin jälki jää tutkimuksen tulkintaan ja tulkinnot ovat siten kiistatta tekijänsä lapsia. (Saarela-Kinnunen & Eskonen 2001, 160.)

2.2 Tutkimuksen rakenne ja jäsenitys

Tutkimus jakautuu yhteensä kahdeksaan lukuun, joista ensimmäinen on tutkimuksen johdanto-osa. Se sisältää tutkimuksen taustan ja sen aihepiirin, tutkimuksen näkökulmia sekä aikaisemman tutkimuksen.

Toisessa luvussa kuvataan tutkimusteoreettiset lähtökohdat, määritellään tutkimustehtävä ja tavoitteet sekä kuvataan pääpiirteittäin tutkimusmenetelmä ja aineisto. Tutkimusmenetelmään palataan syvällisemmin vielä tutkimuksen toisessa osassa, luvussa viisi, jossa käydään läpi tutkimuksen metodin mukainen koodaus- ja analyysiprosessi.

Luvut kolme ja neljä muodostavat tutkimuksen empiirisen ja teoreettisen viitekehyksen, joihin pohjautuen tutkimuksen aineisto tullaan analysoimaan. Luvussa kolme

taustoitetaan kuntien julkisten palveluhankintojen sääntely sekä hankintaprosessi ja kuvataan julkiset hankinnat ilmiönä. Luvussa kuvataan myös kuntien järjestämiä ja hankkimia palveluja ja muodostetaan empiriaa taustoittava kokonaiskuva kuntien julkisista palveluhankinnoista. Luvussa muodostettu kuntien julkisten palveluhankintojen empiirinen viitekehys ohjaa erityisesti tutkimusaineiston analyysin alkuosaa, joka on raportoitu luvussa viisi.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys luvussa neljä kiinnittää kuntien julkisen palveluhankinnan ilmiönä kuntahallinnon uudistamista koskevaan tieteelliseen keskusteluun niiltä osin kuin se kuvaa kuntainstituution muutosta sekä samalla palvelujen järjestämisen ja tuottamisen murrosta. Luku muodostaa samalla eräänlaisen katsauksen kuntahallinnon kehittämisen lähihistoriaan ja jakaa sen kolmeen vaiheeseen, joita voidaan kuvata eräänlaisina kuntahallinnon kehittämisen aaltoina. Ensimmäistä aaltoa edustaa perinteinen hallintotiede ja erityisesti byrokratiateoria. Toinen aalto muodostuu NPM⁶-reformista, jossa painottuvat julkisen johtamisen vertaaminen yksityisen sektorin johtamiseen sekä kilpailun, yksityistämisen ja ulkoistamisen teemat. Kolmas ja samalla uusin kehittämisen aalto on uuden julkisen hallinnan rantautuminen kuntahallintoon, jolloin verkostot ja kumppanuudet korostuvat uudella tavalla.

Luvusta viisi alkaa tutkimuksen empiria, jossa analysoidaan kuntien julkisten palveluhankintojen haasteita kahden ensimmäisen tutkimuskysymyksen näkökulmasta. Analyysissa luodaan empiiriseen viitekehykseen nojaten kattava kuva siitä, mitä palveluja haasteita eksplikoivat kysymykset koskettavat, mihin vaiheeseen hankintaprosessia haasteet kohdistuvat ja millaisia ongelmia hankintaprosessin eri vaiheissa kuntien julkisiin palveluhankintoihin liittyy. Analyysi on raportoitu luvussa viisi kronologisesti hankintaprosessin etenemisen mukaisesti ja sen tavoite on tässä kohtaa tutkimusta hyvin pragmaattinen: tuottaa tietoa kuntien palveluhankintojen kehittämisen tueksi.

Aineiston analyysissa etsitään järjestelmällisesti tutkimusmetodin avulla vastausta siihen, miksi kuntien julkisissa palveluhankinnoissa esiintyy ongelmia. Tältä osin analyysin tulokset on raportoitu luvussa kuusi. Analyysi on kontekstisidonnaista ja muodostaa osan tulkintaa. Luvun kuusi loppuosassa muodostetaan analyysiprosessin synteessinä ydinkategoria, aineistoa kuvaava ydinkäsite, jonka ympärille teoriaohjaavasti muodostettavat päätelmät rakennetaan. Osana ydinkäsitettä syntynyt tutkimustieto sidotaan tiiviisti teoreettiseen viitekehykseen. Analyysiosio myös pohjustaa kulkua tuleviin tutkimuksen päätelmiin.

Luvussa seitsemän esitellään päätelminä tulkinta siitä, miksi kuntien julkisissa palveluhankinnoissa esiintyy ongelmia, niiden taustalla vaikuttavia tekijöitä sekä niiden keskinäisiä suhteita. Päätelmissä kuvataan kuntien hallinnan muutosta osana kuntien julkisia palveluhankintoja ja peilataan tutkimustuloksia kuntien uudistamista koskevaan keskusteluun. Lisäksi luvussa kahdeksan esitetään epilogin muodossa tutkimustulosten kontribuutio kuntien käytännön julkisiin palveluhankintoihin.

6 new public management, uusi julkisjohtaminen

3 Kuntien palvelut ja niiden hankinta

3.1 Julkisten hankintojen periaatteet, hankintaprosessi ja -menettelyt

Julkisen ostamisen prosessia säteilevät Euroopan Unionin hankintadirektiivit⁷ ja kansallinen hankintalainsäädäntö (laki julkisista hankinnoista 348/2007 sekä laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista 349/2007). Julkista hankintaa on kuvattu kaupankäyntiprosessiksi, joka on sulautettu hyvän hallinnan kontekstiin. Julkiset hankinnat muodostavat 15 prosenttia OECD-maiden bruttokansantuotteesta. (OECD 2007, 9.) Suomen kunnat tekivät julkisia hankintoja vuonna 2009 yhteensä 15,18 mrd. euron arvosta, joka oli 39,5 prosenttia kuntien ulkoisista menoista. Ulkoisia palveluhankintoja kunnat tekivät vuonna 2009 yhteensä 7,29 mrd. euron arvosta.⁸ (Suomen Kuntaliitto 2010a.)

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan hankinnan kohteen ostamista tai vastaavaa toimenpidettä. Julkista hankintaa ovat tavaroiden ja palveluiden ostaminen, vuokraaminen, osamaksulla ostaminen, leasing ja optiosopimukset sekä rakennus- ja käyttöoikeusurakan toteuttaminen. (HE 50/2006 vp.) Julkinen hankinta on myös hankintasopimuksesta ja sitä edeltävästä kilpailuttamismenettelystä käytettävä yhteisnimitys. Se kattaa koko ostamisen prosessin elinkaaren, ja siihen voi liittyä erilaisia rahoitusmalleja. (Erridge 2000, 14.) Hankintaa ei ole sellainen tuotanto tai työsuoritus, jonka hankintayksikkö toteuttaa omana työnään organisaationsa sisällä. Julkisella hankinnalla ei tarkoiteta myöskään kiinteän omaisuuden tai sen osan ostamista tai vuokraamista eikä minkään omaisuuden luovutusta, kuten myyntiä tai vuokraamista. (HE 50/2006 vp.)

Ensimmäiset Euroopan talousyhteisön julkisia hankintoja koskevat direktiivit ovat 1970-luvulta.⁹ Tuolloin erityisesti rakennusmarkkinat olivat muutamissa silloisissa jäsenmaissa järjestäytyneen rikollisuuden kontrolloimia ja korruptio julkisella sektorilla

7 Julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY, ns. hankintadirektiivi ja Vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY, ns. erityisalojen hankintadirektiivi.

8 Palveluiden ostot eivät sisällä kuntien ja kuntayhtymien keskinäisiä ostoja. Ne on eliminoitu vähentämällä palveluiden ostoista kuntien saamat myyntitulot kunnilta ja kuntayhtymiltä sekä kuntayhtymien saamat myyntitulot kunnilta ja kuntayhtymiltä. (Suomen Kuntaliitto 2009.)

9 Neuvoston direktiivi 71/305, annettu 26.7.1971, julkisia rakennusurakoita koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta ja neuvoston direktiivi 77/62, annettu 21.12.1971, julkisia tavarahankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

oli yleistä. Julkisia hankintoja ei kilpailutettu avoimesti ja julkisen sektorin tekemät hankinnat olivat avoimen protektionistisia. (Pekkala 2007, 28.)

Euroopasta oli yritetty luoda ETY:n perustamissopimuksen voimaantulosta vuonna 1958 alkaen sisämarkkinaa, jossa tavaroita ja palveluja tuotettaisiin siellä, missä se oli avoimen kilpailun periaatteiden mukaan edullisinta. Tähän liittyen yritykset kilpailisivat myös julkisissa hankinnoissa hinta-laatu-suhteella vapaasti sisämarkkina-alueella. 1980-luvulla Euroopan yhteisössä havahduttiin siihen, että Eurooppa oli jäämässä jälkeen kilpailukyvyssä verrattuna Yhdysvaltoihin ja Japaniin. Vuonna 1985 julkaistiin EY:n sisämarkkinoiden toimintaa analysoiva komission valkoinen kirja, jossa todettiin, että julkisia hankintoja koskevat direktiivit eivät olleet muuttaneet juurikaan jäsenmaiden käytäntöjä, joilla syrjittiin ulkomaisia tarjouksia. Vuonna 1988 julkisten hankintojen koko todettiin Cecchinin mietinnössä niin suureksi, ettei syrjivistä käytännöistä aiheutuvia taloudellisia kustannuksia voinut enää jättää huomiotta ja tästä syystä muun muassa julkisten hankintojen direktiivi uudistus oli yksi osa yhteisön laajassa, vuoden 1992 loppuun mennessä toteutetussa lainsäädäntöohjelmassa. (Euroopan komissio 1996, 20; Pekkala 2007, 29.)

Myös Suomessa kuntien hankintakulttuurissa näkyi 1970–80-luvuilla pyrkimys hankkia kotimaisia tuotteita, mikä heijastui kuntien hankintasääntöihinkin. Niiden mukaan kuntien viranomaiset olivat velvollisia mahdollisuuksiensa mukaan hankkimaan kotimaisia hyödykkeitä. (Kalima 2001, 19.) Tästä protektionistisesta hankintakulttuurista näkyy heijastumia osin edelleen.

Kilpailuttamisvelvollisuus astui voimaan Suomessa ETA-vapaakauppasopimuksen myötä 1.1.1994. ETA-sopimus ja sen nojalla annettu kansallinen lainsäädäntö, laki julkisista hankinnoista (1505/1992) ja siihen liittyvät asetukset¹⁰, merkitsivät suurta muutosta kuntien hankintatoimelle, koska ne järjestivät uudestaan julkisen hankintatoimen oikeussäännöt Suomessa. Suomen liittyminen EU:n jäseneksi 1.1.1995 alkaen yhdenmukaisti julkisten hankintojen keskeisen säännösten muiden EU-maiden kans-

10 Julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992) oli luonteeltaan puitelaki, jossa säädettiin lain soveltamisalasta ja tarkoituksesta, hankintamenettelyn pääperiaatteista, ehdokkaan ja tarjoajan valintaperusteista sekä tarjouksen valinnasta. Laissa oli myös säädetty yksityiskohtaisesti oikeusturvakeinoista sekä eräistä tilastotiedoista. Laki tuli voimaan 1.1.1994. Lailla saatettiin voimaan silloin voimassa olleet Euroopan yhteisön rakennusurakoiden sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien kilpailuttamismenettelyjen keskeiset laintasoiset määräykset sekä oikeusturvamenettelyjä koskevat ns. valvontadirektiivit. Direktiivien yksityiskohtaisista hankintoihin liittyvistä kilpailuttamismenettelyistä oli säädetty asetuksilla kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (380/1998) ja asetuksella kynnysarvot ylittävistä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (381/1998). Lisäksi oli annettu asetus valtion hankinnoista (1416/1993), asetus hankinnoista joihin ei sovelleta lakia julkisista hankinnoista (342/1994) ja asetus valtion rakennusurakoista (436/1994). Näissä asetuksissa oli annettu tarkempia säännöksiä EU-kynnysarvojen ali olevien tai hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävien hankintojen kilpailuttamismenettelystä ja sopimusehdoista. Kauppa- ja teollisuusministeriön päätös julkisten hankintojen ilmoitusmenettelystä (909/1994) kattoi tarvittavat määräykset hankintailmoituksiin liittyvistä tiedoista. Julkisten hankintojen kilpailuttaminen avattiin myös Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisia hankintoja koskevan Government Procurement Agreement -sopimuksen (GPA-sopimus) osapuolten kesken. Vanhassa hankintalaissa (1505/1992) oli huomioitu myös perustamissopimuksen määräykset syrjimättömyydestä, avoimuudesta ja tasapuolisesta kohtelusta, joten laki velvoitti hankintayksiköitä kilpailuttamaan myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hankintoja. (HE 50/2006 vp, 6–7.)

sa, mikä osaltaan muutti julkisia hankintoja koskevan kilpailuympäristön. Lakiin ja asetuksiin julkisista hankinnoista sisällytettiin 1.3.1998 alkaen velvollisuus noudattaa myös Maailman kauppajärjestön WTO:n sääntöjä¹¹, mikä edelleen lisäsi kilpailuttamisvelvollisuuden piiriin kuuluvien hankintojen määrää. (Kalima 2001, 19–20.)

Kilpailuttaminen voidaan määritellä kilpailulliseksi sopimustoiminnaksi, jossa tarjoajien on täytettävä ostajan asettamat kriteerit, jotta tarjoukset tulevat hyväksytyksi (Bhatta 2006, 114). Hankintalaissa ei ole määritelty kilpailuttamista terminä, vaikka lain perusteluissa (HE 50/2006 vp) mainitaan sana kilpailuttaminen useassa yhteydessä. Tässä tutkimuksessa kilpailuttaminen tarkoittaa hankintalain mukaista palvelun hankintaprosessin läpiviemistä, jonka tavoitteena on hankintalain mukainen hankintasopimus kunnan ostaman palvelun tuotannosta kokonaan tai osittain.

Kilpailuttamisella haetaan taloudellista tuottavuutta ja tehokkuutta. Tuottavuuden ja tehokkuuden nimissä kilpailuttamisen katsotaan palvelevan kuntien talousarvioiden tasapainovaatimusta tilanteessa, jossa yhdistyy kohonneet palvelutarpeet ja kuntatalouden kaventuneet resurssit. Kilpailuttamista voidaan perustella myös oikeudenmukaisuudella. Koska lähes kaikilla yhteiskunnan palvelusektoreilla vallitsee ainakin jollain tasolla kilpaillut markkinat, on oikeudenmukaista, että myös kunnalliset palvelut kilpailutetaan. Kilpailuttaminen avaa periaatteessa kaikille potentiaalisille tarjoajille mahdollisuuden kilpailla oikeudesta tuottaa julkisia palveluja. (Valkama & Flinkkilä 2003, 9.) Kilpailuttaminen on määritelty myös hallintotekniseksi ja juridiseksi osaksi osto-operaatiota (Valkama et al. 2008, 26).

Hansen (2010, 259) huomauttaa kilpailuttamisen taustalla olevan oletuksen siitä, että organisaation kilpailuttamisen motiivina olisi halu omaksua ja ottaa käyttöön uusia käytäntöjä ja siten parantaa tuottavuutta tai muita palvelun ominaisuuksia. Käytännössä kuitenkin monissa tapauksissa lainmukaisuus ja tapa ovat motiiveina kilpailuttamiselle useammin kuin organisaation ongelmanratkaisuun tähtäävät toimenpiteet.

Viimeisimmän hankintalakien uudistuksen taustalla ovat vuonna 2004 hyväksytyt hankintadirektiivit (2004/18/EY, hankintadirektiivi sekä 2004/17/EY, erityisalojen hankintadirektiivi) perustuvat suurimmaksi osaksi aiempiin, 1990-luvun alussa hyväksytyihin direktiiveihin. Vaikka olennaisia muutoksia ei direktiiviuudistuksen yhteydessä tehty, vanhoihin direktiiveihin verrattuna uusia hankintamenettelyjä kuitenkin lisättiin ja valintaperusteita uudistettiin. Komissio pyrkii edelleen direktiiveillä

11 Maailman kauppajärjestön (WTO) julkisia hankintoja koskevan Government Procurement Agreement -sopimus (ns. GPA-sopimus) astui voimaan 1.1.1996 Uruguayn neuvottelukierroksen jälkeen. Sopimus koskee valtion keskus- ja aluehallinnon viranomaisten sekä kuntien tavarahankintojen, eräiden palveluhankintojen ja rakennusurakoiden kilpailuttamista ja takaa sopijamaiden yrityksille tasapuoliset mahdollisuudet tarjota sopimuksen kanteeseen kuuluviiin hankintoihin. Sopimus on monenkeskinen sopimus, johon ovat EU:n lisäksi liittyneet Kanada, Yhdysvallat, Kiinan Hong Kong, Japani, Sveitsi, Norja, Islanti, Israel, Korea, Liechtenstein, Aruba ja Singapore. Yhteisön julkisten hankintojen direktiivit ovat GPA-sopimuksen mukaisia. (HE 50/2006 vp, 7.) GPA-sopimuksen soveltamisala eroaa hieman hankintadirektiivien soveltamisalasta ollen vähäisessä määrin hankintadirektiivien soveltamisalaa suppeampi mm. palveluhankintojen kohdalla. GPA-sopimuksen soveltaminen tarkoittaa suomalaisten hankintojen osalta sitä, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa on muista sopijavaltioista tuleviin tarjoajiin ja tarjouksiin sovellettava samoja ehtoja kuin EU:n jäsenvaltioihin tuleviin tarjoajiin ja tarjouksiin. Hankintayksiköt voivat halutessaan ottaa mukaan yrityksiä myös GPA-sopimuksen ulkopuolisista maista, mutta velvollisuutta. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 25–26.)

suojelemaan yrityksiä viranomaisten epäterveeltä suosintapolitiikalta. Direktiivien sääntely on erittäin yksityiskohtaista, eikä kansallisille sovelluksille juurikaan jää tilaa. (Pekkala 2007, 29–30.)

EU:n hankintadirektiivit ovat alun perin pohjautuneet ranskalaiseen hallinto- ja kilpailuttamistraditioon, jossa päätökset ovat erittäin hierarkkisia ja menettelyt muodollisia. Uusien ja pienten jäsenmaiden on vaikeaa saada hyväksytyiksi omia, erityisesti joustavuutta lisääviä näkökohtia direktiiveihin ja niiden tulkintoihin. Direktiivit ovat EU:n jäsenmaiden hankintakulttuurin ja -menettelyiden kompromisseja, joihin erityisesti 2004 uudistuksessa myös Euroopan parlamentti halusi liittää omia, jossain määrin enemmän poliittisia kuin kilpailuttamisteknisiä tavoitteitaan. (Pekkala 2007, 31.)

Uusi, vuonna 2007 voimaan astunut hankintalaki on sisällöltään varsin yksityiskohtainen ja osin myös vaikeaselkoinen johtuen sen taustalla olevien direktiivien sisällöstä. Hankintalaissa on pantu viranomaisten hankintoja koskeva hankintadirektiivi täytäntöön kokonaisuudessaan lukuun ottamatta vähäisiä poikkeuksia. Kansallista liikkumavaraa oli sääntelyssä, joka koskee direktiivien säännösten soveltamisalan ulkopuolella olevia hankintoja, kuten toissijaisia palveluhankintoja, direktiivien kynnysarvot alittavia hankintoja sekä palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. Direktiivien soveltamisalan ulkopuolella olevien hankintojen kilpailuttamisen menettely vastaa kuitenkin yleisellä tasolla direktiivien velvoitteita, mutta on lainsäätäjän mukaan joustavampi ja kevyempi. Tällä pyrittiin käyttäjäystävällisyyteen ja selkeyteen. Euroopan yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntö olisi voitu vaihtoehtoisesti myös jättää huomioon ottamatta varsinaisessa lakitekstissä, koska tuomioistuimen tulkinnot ovat sitovia riippumatta siitä, ovatko ne otettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Käyttäjien kannalta on yksinkertaisempaa ja selkeämpää, että kaikki vahvistetut oikeusperiaatteet ja velvoitteet ilmenevät hankintalainsäädännöstä. (HE 50/2006 vp, 26.)

Keskeisimmät muutokset uudessa hankintalaissa koskevat yhteishankintayksikön asemaa, uusia kilpailuttamisen menettelyjä, joita ovat puitejärjestely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja sähköiset menettelyt sekä tarjousten vertailuperusteiden painotusten pakollista ilmoittamista. Muita uuden hankintalain muutoksia ovat kansallisen kynnysarvon asettaminen, ilmoittamisvelvollisuuden laajentaminen koskemaan kaikkia kansallisia hankintoja, sidosyksiköiltä tehtävistä ns. inhouse-hankinnoista säättäminen ja säädös tarjouspyynnön keskeisestä sisällöstä. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 18.) Muilta osin uusi hankintalaki säilyi vanhan lain kanssa pitkälti samansisältöisenä.

Julkisten hankintojen sääntelyn taustalla on tavoite tehostaa julkisten varojen käyttöä siten, että käytettävissä olevilla rajallisilla resursseilla saadaan vastinetta laadultaan parhaiden tuotteiden ja palvelujen muodossa (HE 50/2006 vp, 6). Näiltä osin julkisten hankintojen sääntelyn voidaan katsoa olevan tavoitteiltaan täysin yhteneväinen NPM:n ja vastinetta rahalle -ajattelun kanssa. Tavoitteena on myös julkisten palvelujen tehostaminen ja laadun parantaminen sekä talouden kasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden edistäminen. Sääntelyn tavoitteena on avata julkisten hankintojen markkinat koko yhteisön alueella muista jäsenvaltioista tulevalle kilpailulle. (Ibid.)

Hankintadirektiiveillä pyritään edistämään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisia tavoitteita tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta, palvelujen tarjoamisvapaudesta sekä sijoittautumisvapaudesta. Tavoitteita toteutetaan hankinnoissa noudattamalla EY:n perustamissopimuksen avoimuus-, tasapuolisuus-, syrjimättömyys- ja

suhteellisuusperiaatteita, jotka on kirjattu hankintalakiin. (Ibid.)

Syrjimättömyysperiaate on julkisten hankintojen säännösten soveltamisen perusta. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen¹² ja hankintasääntöjen mukaan kaikilla unionin alueella olevilla yrityksillä tulee olla yhdenvertaiset mahdollisuudet tehdä tarjouksia ja osallistua tarjouskilpailuihin hankintadirektiivien ja kansallisen lainsäädännön määrittelemässä laajuudessa. (Kalima 2001, 22–23, 38–39.) Yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu edellyttää, että tarjousmenettelyn kaikissa vaiheissa ehdokkaita ja tarjoajia kohdellaan samalla tavalla. Oikeuskäytännössä syrjimättömyysperiaatteen on tulkittu myös tarkoittavan sitä, että hankinnalle asetetut vaatimukset eivät saa olla paikallisia tai tiettyä aluetta tai yritystä suosivia. (Pekkala 2007, 35.) Yhteisön oikeuskäytännössä syrjintäkiellosta, tavaroiden ja palveluiden vapaasta liikkuvuudesta sekä sijoittautumisvapauden periaatteesta on johdettu myös muita periaatteita, kuten tasapuolinen kohtelu, avoimuus sekä suhteellisuus, joille julkisten hankintojen sääntely perustuu (Eskola & Ruohoniemi 2007, 22).

Avoimuusperiaate, joka on osa julkisuusperiaatetta, pohjaa eurooppalaiseen oikeuskäytäntöön. Hankinnoissa avoimuusperiaate edellyttää, että hankinnasta tiedotetaan ja tarvittaessa ilmoitetaan riittävän laajasti, hankintamenettelyä koskevia tietoja ei salata, tarjouskilpailun ratkaisemisesta tiedotetaan asianmukaisesti ja että hankintaa koskevat asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia. Avoimuusperiaate perustuu yhteisön perustamissopimusta koskevaan oikeuskäytäntöön ja yleisemmin hallinnon avoimuutta koskeviin vaatimuksiin, joista on kansallisesti säädetty muun muassa hallintolaissa sekä laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (Eskola & Ruohoniemi 2007, 24).

Nykyisiin hankintadirektiiveihin sisältyvänä puutteena on pidetty sitä, ettei hankintoihin liittyvää julkisuutta ole säädelty yhtenäisesti koko yhteisön alueella, vaan hankintojen julkisuuteen sovelletaan kussakin jäsenvaltiossa voimassa olevia säännöksiä (Kalima 2001, 39). Komissio onkin sittemmin antanut selittävän tiedonannon (C-179/02) yhteisön lainsäädännöstä siltä osin kuin se koskee hankintadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle jääviä hankintasopimuksia. Avoimuusperiaatteen on katsottu edellyttävän ilmoittelua myös hankintadirektiivin ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa. (Pekkala 2007, 37.)

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että hankintamenettelyn vaatimukset ovat oikeassa suhteessa tavoiteltavan päämäärän kanssa. Tarjouspyynnössä esitetyt vaatimukset ja ehdot tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan laatuun nähden. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tulisi tarjouskilpailusta aiheutuvia kustannuksia verrata tarjouskilpailulla aikaan saatuun säästöön. (Pekkala 2007, 38; Eskola & Ruohoniemi 2007, 24.) Suh-

12 Rooman sopimuksen 7 artiklassa, joka on Maastrichtin sopimuksella siirtynyt EY:n perustamissopimuksen 6 artiklaksi, kielletään kaikkinaisen syrjintä: ”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä kielletään tämän sopimuksen soveltamisalan puitteissa, mikä ei vaikuta kuitenkaan sopimukseen sisältyviin yksityiskohtaisempiin määräyksiin.” Tämän on katsottu olevan ennen kaikkea ilmaus syrjinnän kiellon periaatteesta, josta on nimenomainen säännös julkisista hankinnoista annetun lain (348/2007) 2 §:ssä (kumotun julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) 1 §:ssä). Lisäksi syrjinnän kiellon oikeusperiaatteen voidaan katsoa sisältyvän Rooman sopimuksen 40 artiklan 3. kohtaan ja 48 artiklan 2. kohtaan sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan. Syrjinnän kiellon mukaan on kielletty kaikkinaisen kansallisuuteen perustuva syrjintä julkisissa hankinnoissa, ja periaate muodostaa julkisia hankintoja laajemminkin EY-oikeuteen sisältyvän, yleisen syrjinnän kiellon vaatimuksen. (Kalima 2001, 38–39.)

teellisuusperiaate on näin ollen samansisältöinen markkinatransaktiokustannusten hillitsemistavoitteiden kanssa.

Suhteellisuusperiaate merkitsee käytännössä kohtuullisuuden vaatimusten huomioinnin ottamista. Siten esimerkiksi ilmoittelun laajuus ja määrä on oltava suhteessa ilmoittamisesta arvioitavissa olevaan hyötyyn. Tarjouspyyntö on suhteutettava sekä muodoltaan, että laajuudeltaan hankinnan kohteeseen. Tarjouksen tekemiseen käytettävä työ, jonka määrän hankintayksikkö epäsuorasti määrittelee tarjouspyyntöä laatiessaan, tulee olla suhteessa sekä hankinnan vaativuuteen että sen taloudelliseen arvoon. (Pekkala 2007, 38; Eskola & Ruohoniemi 2007, 24.)

Hankintaprosessin eri vaiheissa esiin tulevia tilanteita ajatellen ei ole mahdollista säätää kaikenkattavaa hankintanormistoa. Käytännössä yksittäisten ongelmatapausten ratkaisemisessa ovat keskeisessä asemassa nimenomaan julkisia hankintoja koskevat oikeusperiaatteet, joiden avulla yksittäiset tulkintatilanteet ratkeavat. (Eskola & Ruohoniemi 2007, 25.)

3.1.1 Hankintaprosessi ostamisen prosessina

Hankintaprosessi¹³ on kompleksinen kokonaisuus, johon osallistuu tyypillisessä tapauksessa suuri määrä ihmisiä organisaation eri tasoilla ja eri yksiköissä. Hankintaprosessi voi olla kestoltaan pitkä. Merkittävissä hankinnoissa valmistelun aloituksesta sopimuksen allekirjoitukseen voi mennä vuosia. (Baily 2001, 119.) Näiden pisteiden väliin jää hyvinkin tarkkaan säänneltyjä prosessin vaiheita, kuten hankinnasta ilmoittaminen, tarjouspyynnön tekeminen, tarjouksen jättäminen sekä tarjousvertailun ja hankintapäätöksen tekeminen. Hankintaprosessi hahmottuu usein käytännössä projektimaisena kokonaisuutena, mikä helpottaa sekä ostajan että myyjän työpanosten oikean määrän arviointia ja suuntaamista.

Prosessi on määritelty strukturoiduksi ja mitatuksi joukoksi toimintoja, jotka on suunniteltu tuottamaan tietty lopputulos joko asiakkaalle tai markkinoille. Prosessissa painottuu se, miten tuotetaan, sen sijaan että painotettaisiin mitä tuotetaan. Prosessille on tyypillistä, että sen sisällä tapahtuvat toiminnot ovat tarkkaan määriteltyjä samoin kuin sen alku- ja loppupisteetkin. (Davenport 1993, 5–6.)

Prosessi on erotettavissa toimintorakenteena hierarkioista ja vertikaalisista rakenteista. Hierarkkinen organisaatorakenne kertoo tyypillisesti vastuista ja raportointisuhteista tiettyä ajankohtana, kun taas prosessirakenne on ennen kaikkea dynaaminen näkymä organisaation toimintoihin. (Ibid.)

13 Vaikka hankintaprosessi nimenomaisesti tunnetaan jo nimeltään prosessina, sitä on vain harvoin julkisten hankintojen kontekstissa tarkasteltu muun kuin juridiikan näkökulmasta. Hankintaprosessien mallintaminen on ollut yksittäisten tutkimusprojektien (ks. esim. Haho, Vääntinen & Kilpiö 2007) varassa. Prosessin määrittelyn ja mallintamisen näkökulma on jäänyt vähemmälle huomiolle. Hankintaprosessi on kuntaorganisaatiossa tyypillisesti tukiprosessi, joka omalta osaltaan mahdollistaa strategisen prosessin ja ydinprosessien toteutumisen halutulla tavalla. Kunnan ydinprosessit tuottavat kuntalaisten tarvitsemia palveluita. Niitä voivat olla esimerkiksi mainittuna perusopetuksen prosessi (kurssi), rakennuslupahakemuksen käsittelyprosessi, potilaan tutkimus- ja hoitoprosessi sekä tulo- ja varallisuusverotusprosessi. Yleisesti tukiprosessit toimittavat ja pitävät käytettävissä ydinprosessien vaatimia resursseja. (Karimaa 2002.)

Julkinen ostotoimi eroaa yksityisestä monella tavalla. Yksi keskeisimmistä eroista on, ettei hankintayksikkö voi yhdistää prosessin vaiheita tai jättää niitä toteuttamatta esimerkiksi epätarkoituksenmukaisina. Kaikki hankintaprosessin vaiheet on toteutettava voimassa olevien oikeusohjeiden mukaisesti. Hankintaprosessin kaikista vaiheista on pääsääntöisesti laadittava kirjalliset asiakirjat. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

Hankintaprosessi on hahmotettavissa sykliseksi siten, että useimmat palveluhankinnat tulevat uudelleen kilpailutettavaksi tyypillisesti 4–5 vuoden aikasyklillä, joissain tapauksissa jopa nopeammin. Tämä aiheuttaa sen, että voimassa olevan sopimuksen viimeisenä vuotena uusi hankinta tulee valmisteltavaksi ja hankintaprosessi (tai -projekti) aloitetaan käytännössä uudelleen alusta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

Hankintaprosessissa on yleisesti 15 vaihetta, joiden määrään ja keston vaikutavat:

- hankinnan arvo (kynnysarvot)
- hankinnan kohteen ominaisuudet (hankinnan monimutkaisuus)
- valittu hankintamenettely
- hankintayksikön valmiudet reagoida prosessissa tapahtuviin odottamattomiin muutoksiin.

Hankintayksikön on oltava kykenevä hahmottamaan prosessi kokonaisuutena ja oltava hyvinkin yksityiskohtaisesti tietoinen prosessin loppuvaiheen seikoista jo prosessin käynnistyessä. Mikäli hankintayksikön ennakointiosaamisessa on puutteita, ja se lähtee prosessiin valmistautumattomana, on lähes varmaa, että hankinnan aikataulu tulee viivästymään, prosessi joudutaan keskeyttämään tai hankinnan lopputulos ei vastaa hankinnan tavoitteita. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 121.)

Hankintalaki kattaa vain osan koko hankintaprosessista. Hankintalainsäädännön velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä, eli ne määräävät millä tavoin kilpailuttamisprosessi on vietävä läpi. Esimerkiksi siihen, tuleeko kunnan ulkoistaa jokin toiminto, hankintalaki ei ota kantaa. Hankintayksikkö päättää itse omasta organisaatiostaan ja siten myös siitä, tuottaako se jonkin palvelun itse vai ostaako sen oman organisaationsa ulkopuolelta. Hankintalaki säätelee pelkästään ulkopuolisilta toimittajilta tai palveluntuottajilta ostamista. (Pekkala 2007, 24.)

Hankintalaki ei myöskään ota kantaa hankinnan sisältöön tai sen ehtoihin. Hankintayksikön tehtävänä on määritellä omat hankintatarpeensa, hankittavat tavarat, palvelut ja urakat ja niiden ominaisuudet, jotka eivät saa olla syrjiviä. Hankintalaki antaa kattavat mahdollisuudet ottaa huomioon hankinnan kohteen laatuun¹⁴, asiakas-

¹⁴ Tutkimukseen perustuvaa selvää käsitystä siitä, miten julkiset hankinnat ja kilpailuttaminen on vaikuttanut hankittujen palvelujen (sen enempää kuin tavaroiden tai muiden hyödykkeiden) laatuun, ei ole käytettävissä. Selvää kuitenkin on, että äärimmilleen kiristetty kilpailu saattaa vaikuttaa laatuun sitä heikentävästi. Mikäli tämä vaara kuitenkin tiedostetaan, voidaan se hyvin järjestetyssä tarjouskilpailussa torjua. (Kalima 2001, 29.) Reichardin (2006, 487) mukaan palvelutuotannon kilpailuasetelma parantaa palvelujen tuotannon ja jakelun laatua. Yksi tekijä paremman laadun taustalla on tilaajan ja tuottajan tarkempi ja seikkaperäisempi määrittely palveluista ja niiden laadusta sekä laadun mittaamisesta tasaisin väliajoin mm. osana palveluntuotantosopimusta. Lisäksi tuotteistaminen sekä käyttöön otetut ja ISO-standardit, EFQM- ja CAF-malli ovat osaltaan edesauttaneet palvelujen laadun paranemista. Laadun todentaminen julkisissa hankinnoissa onkin yhä enemmän mennyt standardien, mittareiden sekä laatu- ja excellence mallien edellyttämiseen.

näkökulmaan ja muihin vastaaviin seikkoihin liittyvät ominaisuudet. Laki ei velvoita hankintayksikköä ostamaan pelkän halvimman hinnan perusteella. Hankintasopimuksen toteuttamiseen ja sen valvontaan liittyvät seikkoja hankintalaki ei myöskään säätele. (Pekkala 2007, 24–25.)

Seuraavassa käydään läpi kunnan palveluhankinnan prosessi Pekkala mukaillen (2007, 25–26) yksinkertaistetusti läpi vaiheittain.

1. Hankintastrategia ja hankintaohjeet

Kunnat tekevät strategiset päätökset siitä, miten palvelut tulevaisuudessa järjestetään; mitkä palvelut tuotetaan itse ja missä määrin niitä hankitaan muulla tavoin. Kuntien tekemillä päätöksillä on merkitystä markkinoiden syntymiselle: päätökset ovat viesti yrityksille varautua tarvittavin investoinnein ja osaamisella tulevaan kilpailuun. Kunnilla on yleiset hankintaperiaatteet ja toteutettavat hankinnat kattava johtosääntö tai muu ohje, jossa on linjaukset kunnassa noudatettavista keskeisistä periaatteista ja ostotavoista.

2. Hankintatarpeen kartoittaminen ja hankinnan suunnitteleminen

Kunta selvittää, mitä palveluja tarvitaan, millaisia vaihtoehtoja on markkinoilla (tai ylipäätään oman organisaation ulkopuolisten tahojen tuottamana) tarjolla ja millaisia ominaisuuksia sekä ostettavalta palvelulta ja palvelun tarjoajalta on syytä edellyttää. Hankinnan suunnittelun vaiheessa tehdään huolellinen markkinakartoitus ja sitä kautta tutustutaan markkinoilla oleviin palveluihin ja palveluntarjoajiin. Hankintayksikölle syntyy näkemys tarjonnasta ja ainakin yleispiirteinen käsitys siitä, minkälaisia tarjoajia on todennäköisesti tulossa.

3. Hankintamenettelyn valinta

Tavanomaisessa palveluhankinnassa, jossa hankinnan kohde on yksiselitteisesti määriteltävissä kaikkine laatuvaatimuksineen ja hankintaehtoineen, käytetään joko avointa tai rajoitettua menettelyä. Mikäli hankinnan kohde on vaikeammin määriteltävissä ja hankintaprosessissa tarvitaan laajemmin tarjoajien panosta, tulevat neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely¹⁵ hankintamenettelyinä kyseeseen. Hankintamenettelyjä kuvataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

4. Tarjouspyynnön laatiminen

Tarjouspyyntö laaditaan kirjallisesti ja niin selväksi, että sen perusteella tarjoajat voivat antaa yhteismitallisia ja keskenään vertailukelpoisia tarjouksia. Tarjouspyynnössä yksilöidään tarkasti millainen palvelu halutaan ostaa, millaiset laatu- ja muut ominaisuudet palvelulta halutaan ja miten näitä ominaisuuksia painotetaan tai mitataan tarjouksia vertailtaessa. Tarjouspyynnön vähimmäissisältö on määritelty hankintalaissa. Yleensä myös tarjoajien kelpoisuudelle asetetaan ehdot tarjouspyynnössä, mikäli näin ei ole tehty jo tarjoajien valintavaiheessa. Tarjoajien kelpoisuus

15 Kilpailullinen neuvottelumenettely on suomalaisittain verrattain uusi hankintamenettely, joka tuli käyttöön 1.6.2007 uusien hankintalakien myötä, ja koskee 1.6.2007 ja sen jälkeen käynnistettäviä hankintoja. Ennen 1.6.2007 käynnistetyissä hankinnoissa hankintadirektiivin mukaista kilpailullista neuvottelumenettelyä ei ollut mahdollista käyttää.

koskee tarjoajien yleistä luotettavuutta, taloudellista luottokelpoisuutta, teknisiä edellytyksiä tai muita resursseihin liittyviä seikkoja. Tarjouspyyntö on kiistattomasti hankinnan tärkein asiakirja, joka on laadittava huolellisesti. Tarjouspyynnön täydentäminen ja selventäminen tarjousaikana on vain rajoitetusti mahdollista.

5. Hankintailmoituksen julkaiseminen

Hankinnasta julkaistaan hankintailmoitus sähköisessä HILMA-järjestelmässä¹⁶. Hankinnasta voidaan ilmoittaa myös sanoma- ja ammattilehdissä sekä esimerkiksi hankintayksikön omilla internetsivuilla. Ilmoituksessa kerrotaan hankinnan keskeinen sisältö, jonka perusteella yritykset voivat pyytää tarjousasiakirjat tai ilmoittautua ehdokkaaksi hankinnan toteuttamiseen.

6. Tarjouspyyntöasiakirjojen lähettäminen

Valitun hankintamenettelyn mukaisesti tarjouspyyntö lähetetään joko kaikille niille, jotka ovat ilmoituksen perusteella pyytäneet tarjousasiakirjoja (avoin menettely) tai vain niille osallistumishakemuksen lähettäneille yrityksille, jotka hankintayksikkö on valinnut tarjoajiksi (rajoitettu menettely). Tarjouspyyntöasiakirjat voidaan lähettää neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä neuvottelujen alussa (alustava tarjouspyyntö) tai neuvottelun päätteeksi (lopullinen tarjouspyyntö) osallistumishakemuksen lähettäneille yrityksille, jotka hankintayksikkö on valinnut tarjoajiksi. Rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä hankintayksikkö lähettää tarjouspyynnön vain ennakolta ilmoittamiensa ehtojen mukaan valitsemilleen tarjoajille.

7. Tarjousten laatiminen

Tarjoajat laativat tarjouksensa ottaen huomioon kaikki hankintayksikön hankinnalle asettamat ehdot. Tarjoukseen on liitettävä kaikki vaaditut asiakirjat ja se on toimitettava perille määräajassa. Tarjousta ei saa lähtökohtaisesti enää täydentää tai muuttaa tarjousajan umpeuduttua.

8. Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen

Tarjoukset avataan tarjousajan umpeuduttua yhtä aikaa esimerkiksi erillisessä avaustilaisuudessa. Tarjousten avaamisesta tai avaustilaisuudesta ei ole erityissäännöksiä hankintalaissa, mutta kuntien ja valtionhallinnon hankintaohjeiden

16 Ilmoittamisvelvoite kansallisissa hankinnoissa astui voimaan 1.6.2007 uusien hankintalakien myötä ja koskee 1.6.2007 ja sen jälkeen käynnistettäviä hankintoja. Uuden hankintalain mukaan ilmoittaminen tapahtuu kaikissa kansalliset kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa HILMA-kanavassa (www.hankintailmoitukset.fi). Ennen 1.6.2007 käynnistetyissä hankinnoissa ilmoitusvelvollisuus koski EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja, jotka ilmoitettiin viikoittain ilmestyvässä Julkiset hankinnat -lehdessä. Lehti lähetti ilmoituksen edelleen julkaistavaksi Euroopan yhteisöjen virallisen lehden täydennysosassa (S-osa). EU-kynnysarvot alittavissa hankinnoissa avoimessa menettelyssä hankintailmoitus oli ilmoitettava tavalla tai toisella avoimesti, esim. paikkakunnan lehdessä ja/tai 15.10.2001 käyttöön otetussa, kauppa- ja teollisuusministeriön ylläpitämässä sähköisessä JULMA-ilmoituskanavassa. JULMA-lyhenne tulee sanoista Julkinen Markkinapaikka. Ellei kynnysarvot alittavista hankinnoista ilmoitettu avoimesti, hankintayksikön tuli joka tapauksessa huolehtia siitä, että tarjouksia pyydettiin muuten riittävältä määrältä toimittajia. Riittävänä määränä oikeuskäytännössä on pidetty viittä toimittajaa. (Aarla 2003, 14–15.)

mukaan suositetaan, että tilaisuudesta laaditaan pöytäkirja.

9. Tarjoajien soveltuvuuden tarkastaminen

Avoimessa menettelyssä tarjoajien määrää ei ole ennakolta rajoitettu ja tarjouspyyntö on lähetetty kaikille tarjouspyyntöasiakirjoja pyytäneille. Ennen varsinaista tarjousten vertailua tarkastetaan tarjoajien soveltuvuus. Kaikkien tarjousvertailuun hyväksyttävien ehdokkaiden on täytettävä tarjoajille asetetut vähimmäisvaatimukset. (Rajoitetussa, neuvottelu- ja kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä ei enää tarkisteta tässä vaiheessa tarjoajien kelpoisuutta, koska se on tehty jo aikaisemmassa prosessin vaiheessa ennen tarjouspyyntöjen lähettämistä.)

10. Tarjousten vertailu

Hankintayksikkö tarkistaa tarjouksen tarjouspyynnön mukaisuuden, eli sen, että tarjous täyttää kaikki tarjouspyynnössä vaaditut ehdot ja siinä on liitteenä kaikki vaaditut asiakirjat. Tarjousvertailussa tarjouksista on valittava joko kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin vaihtoehto. Kokonaistaloudellinen edullisuus kattaa hankinnan kohteen yksilöidyt hinta-laatuominaisuudet kunnan valitsemalla tavalla painotettuna. Tarjouksia vertaillaan arvioimalla ja mittaamalla kaikkien tarjousten koko sisältöä asetettuihin vertailuperusteisiin (esimerkiksi taulukkomuodossa pisteyttämällä). Tarjoajan ominaisuuksia ei pääsääntöisesti voi käyttää vertailuperusteena enää tässä vaiheessa¹⁷, koska se on tehty jo tarjoajan soveltuvuuden arvioinnin yhteydessä.

11. Hankintapäätöksen tekeminen

Kunta tekee hankinnasta päätöksen ja perustelee se kirjallisesti. Päätöksessä kerrotaan, miten tarjouksia on verrattu ja arvioitu. Perusteluista on käytävä ilmi, miksi tietty tarjous on valittu voittajaksi.

12. Tarjoajien informoiminen

Tarjoajille, jotka eivät ole päässeet lainkaan tarjoamaan (rajoitettu, neuvottelumenettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely) on ilmoitettava viimeistään hankintaprosessin tässä vaiheessa hylkäämisestä, ellei päätöstä ole annettu tiedoksi jo heti osallistumishakemuksen hylkäämisen jälkeen. Myös niille tarjoajille, joiden tarjous on otettu vertailuun, mutta joita ei ole valittu voittajiksi, on ilmoitettava kirjallisesti hankintapäätöksestä perusteluineen. Päätökseen on liitettävä ohjeet muutoksen hakemisesta.

13. Hankintasopimuksen tekeminen

Hankinnasta on tehtävä kirjallinen hankintasopimus. EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa sopimusta ei saa kuitenkaan allekirjoittaa ennen kuin on kulunut

17 Tarjoajaa koskevia ominaisuuksia kuten soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa, voidaan poikkeuksellisesti käyttää vertailuperusteena eräissä kansallisissa hankinnoissa sekä EU-kynnysarvot ylittävissä toissijaisissa palveluhankinnoissa 1.6.2007 voimaan astuneiden uusien hankintalakien myötä. Tätä ennen käynnistetyissä hankinnoissa tämä ei ole ollut lainkaan mahdollista.

21 päivän odotusaika¹⁸ siitä, kun tarjoaja on saanut tiedon hankintapäätöksestä.

14. Jälki-ilmoituksen julkaiseminen

EU-kynnysarvon ylittävistä hankinnoista on julkaistava ilmoitus 48 päivän kuluessa hankintasopimuksen allekirjoittamisesta.

15. Sopimukseen täytäntöönpano ja valvonta

Sopimuksen toteutumista on valvottava ja tarvittaessa on ryhdyttävä korjaaviin toimenpiteisiin.

Hankintastrategian ja hankintaohjeiden laatiminen	
Hankinnan suunnittelu ja tarvittava markkinakartoitus	
Hankintatarpeen kartoittaminen ja hankintasuunnitelman laatiminen	
Ennakoilmoitus	
Markkinakartoitus	
Hankintamenettely ja tarjoajien valinta	
<i>Avoin menettely</i>	<i>Rajoitettu menettely</i>
Hankintailmoitus	Hankintailmoitus
	Osallistumishakemukset
	Tarjoajien esivalinta
Tarjouspyynnön laatiminen	
Tarjousprosessi	
Tarjouspyyntöasiakirjojen lähettäminen tarjoajille	
Tarjousten laatiminen ja toimittaminen hankintayksikölle	
Mahdollisten myöhästyneiden tarjousten hylkääminen	
Tarjousten vastaanottaminen ja avaaminen	
Tarjoajien arviointi ja niiden hylkääminen, jotka eivät täytä vähimmäisvaatimuksia (avoin menettely)	
Tarjouspyyntöä vastaamattomien tarjousten hylkääminen	
Tarjousvertailun tekeminen ja perusteluiden kirjaus	
Hankintapäätöksen tekeminen	
Tarjoajien informoiminen	
Hankintasopimuksen allekirjoitus	
Jälki-ilmoituksen tekeminen	
Sopimuksen täytäntöönpano ja valvonta	

Kuvio 2. Hankintaprosessin vaiheet avoimessa ja rajoitetussa menettelyssä mukaillen Kuusniemi-Lainetta & Takalaa (2007, 122).

18 1.2.2005–1.6.2007 käynnistetyissä hankinnoissa 21 päivän odotusaika koski kaikkia hankintoja. 1.2.2005 voimaan tullut lakimuutos liittyi Euroopan komission Suomelle antamaan perusteltuun lausuntoon ja EY-tuomioistuimen Alcatel-tuomioon C-81/98. Uudessa hankintalaissa 21 päivän odotusaika rajattiin koskemaan vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Kansallisissa hankinnoissa ei ole vastaavaa säännöstä siitä, että hankintayksikön tulisi odottaa 21 päivää hankintapäätöksen tiedoksisaannista ennen sopimuksen tekemistä. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti hankintayksikön tulisi kuitenkin odottaa, että hakemuksen tekemiselle säädetty 14 päivän muutoksenhakuaika on kulunut loppuun ennen sopimuksen tekemistä. Hankintasopimus voidaan tehdä ennen odotusajan umpeutumista vain siinä tapauksessa, että ehdottoman välttämätön, yleistä etua koskeva syy niin vaatii.

3.1.2 Hankintamenettelyt

Julkinen hankinta on toteutettava noudattamalla kilpailutuksessa jotakin hankintalain mukaisista määrämuotoisista menettelyistä. Hankintamenettelyt ovat kiinteä osa hankintaprosessia ja niiden puitteissa mahdolliset toimittajat voivat jättää tarjouksensa. Hankintamenettelyt on kuvattu hankintalain 5 §:ssä.¹⁹

Hankinnoissa on pääsääntöisesti käytettävä avointa tai rajoitettua menettelyä. Muita mahdollisia hankintamenettelyjä ovat neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, suorahankinta, suunnittelukilpailu, dynaaminen hankintajärjestelmä sekä sähköinen huutokauppa²⁰. Käytettävä hankintamenettely riippuu hankinnan arvosta, kohteesta ja monimutkaisuudesta, hankinnan valintaperusteista sekä markkinoilla toimivien potentiaalisten tarjoajien lukumäärästä. (Kuusniemi-Laine & Takala 2008, 58; Pekkala 2007, 169.) Koska tutkimusaineisto on muodostunut vanhan hankintalainsäädännön voimassaolon aikana, tässä yhteydessä keskitytään vain vanhan hankintalain mukaisiin hankintamenettelyihin, joita tuona aikana käytettiin palveluhankintojen toteuttamiseen: avoimeen, rajoitettuun ja neuvottelumenettelyyn sekä suorahankintaan, jonka aikaisempi nimi oli suora neuvottelumenettely.

Juuri hankintamenettelyjen määrämuotoisuus ja pohjautuminen hankintalakiin erottaa julkiset hankinnat kaikkein selvimmin yksityisen sektorin hankinnoista. Hankintalaissa säädetään hankintamenettelyjen käytön edellytykset.

Avoin menettely sopii tavallisiin hankintoihin, joissa ei ole tarvetta ennalta rajoittaa tarjoajien lukumäärää. Avoimella menettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, josta hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja jossa kaikki haluk-

19 Vanhan hankintalain nojalla annetussa vanhassa hankinta-asetuksessa (380/1998) hankintamenettelyt on kuvattu asetuksen 5 §:n kohdissa 5–8. Ajankohtana, jona tutkimuksen aineisto on muodostunut, voimassa oli vanha hankintalaki ja -asetus. Hankintamenettelyt ovat suurelta osin pysyneet samansisältöisinä lainmuutoksesta huolimatta. Tekstissä mainitaan erikseen, mikäli hankintamenettelyssä on ero vanhan ja uuden hankintalain välillä.

20 Sähköisellä huutokaupalla tarkoitetaan toistuvaa menettelyä, jonka kuluessa uusia alennettuja hintoja tai tarjouksen sisältämiä tekijöitä koskevia uusia arvoja esitetään sähköisesti. Sähköinen huutokauppa on osa hankintaprosessia, jota edeltää hankintailmoitus ja tarjousten alustava kokonaisarviointi, joiden jälkeen huutokauppa käydään kutsuttujen ja huutokauppaan hyväksytyjen tarjoajien kesken. (HE182/2010.)

Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä tavanomaisille ja markkinoilla yleisesti saatavilla oleville hankinnoille. Dynaaminen hankintajärjestelmä on keustonsa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävälle tarjoajille, jotka ovat jättäneet hyväksyttävän alustavan tarjouksen. Hankintajärjestelmän sisällä kilpailutetaan yksittäiset hankinnat käyttäen yksinomaan sähköisiä menetelmiä noudattaen avoimen hankintamenettelyn sääntelyä. (Ibid.)

Dynaamisesta hankintamenettelystä ja sähköisestä huutokaupasta ei Suomessa ole toistaiseksi ole voimassa olevaa sääntelyä. Menettelyistä tullaan säätämään erillislailla, josta on annettu hallituksen esitys 182/2010, jonka eduskuntakäsittely alkoi lokakuussa 2010. Tavoitteena saada lainsäädäntö tältä osin voimaan vuoden 2011 alusta. Lain tavoitteena on edistää julkisten hankintojen sähköistämistä, koska sähköiset hankintamenetelmät nopeuttavat ja tehostavat hankintaa ja sitä kautta vähentää hankintaprosessissa syntyviä mm. hallinnollisia kustannuksia. Niin ikään sähköisten menettelyjen tavoitteena ovat kustannussäästöt hankintahinnoissa. Sähköiset menettelyt kannustavat parempaan hankintatapaan täsmällisesti määriteltävien vertailuperusteiden muodossa, koska vertailuperusteiden keskinäinen mitattavuus korostuu automaattisessa päätöksentekojärjestelmässä. Myös ostoprosessin yksinkertaistaminen sekä tarjousprosessin ja asiakirjojen vakioiminen on sääntelyn tavoitteena. (Ibid.)

kaat toimittajat voivat tehdä tarjouksia. Hankintailmoituksen julkaisemisen lisäksi hankintayksikkö voi lähettää tarjouspyynnön haluamilleen potentiaalisille tarjoajille. Käytettäessä avointa menettelyä hankintaprosessissa sekä EU-kynnsarvon ylittävissä että alittavissa hankinnoissa menettely on vaiheiltaan sama.

Rajoitetussa menettelyssä on mahdollista rajata jo ennakolta tarjousten lukumäärää hallintotyön vähentämiseksi ja tarjousvertailujen helpottamiseksi. Rajoitetulla menettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Tämän jälkeen hankintayksikkö pyytää tarjouksen ilmoittautuneiden joukosta valitsemiltaan ehdokkailta. Tarjoajia on kutsuttava hankinnan laatuun ja kokoon nähden riittävä määrä todellisen kilpailun varmistamiseksi. Rajoitetussa menettelyssä kutsuttavien ehdokkaiden vähimmäismäärä on lain mukaan viisi, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. Tarjoajiksi hyväksyttävät ehdokkaat on valittava noudattamalla hankintailmoituksessa esitettyjä perusteita.

Ennen 2007 voimaan astunutta hankintalakia EU-kynnsarvot alittaviin sekä liitteen B palveluhankintoihin sovellettiin pääasiassa vain hankintalakia ja hankinta-asetuksen yksityiskohtaiset menettelytavat koskivat näin ollen vain EU-kynnsarvot ylittäviä hankintoja. Vanhan lain 5 § todettiin, että hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet ja siitä on sen arvosta riippumatta joko ilmoitettava tai tarjouksia on muutoin pyydettyä hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä. (Aarla 2003, 18.) EU-kynnsarvot alittavissa hankinnoissa, joissa käytettiin rajoitettua menettelyä, tämä tarkoitti vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sitä, että tarjouksia oli pyydetty vähintään viideltä potentiaaliselta tarjoajalta. Mikäli EU-kynnsarvon alittavassa hankinnassa muu toimittaja kuin se, jolta tarjouksia on pyydetty, halusi tehdä tarjouksen, hänellä oli oikeus saada tarjouksen tekemistä varten tarjouspyyntö. Hankinta ei saanut tämän vuoksi kuitenkaan viivästyä. Mahdollisuus olla ilmoittamatta hankinnasta julkisesti ja pyytää tarjouksia suoraan viideltä hankintayksikön parhaaksi katsomalta potentiaaliselta tarjoajalta teki siitä kaikissa EU-kynnsarvot alittavissa ja liitteen B mukaisissa hankinnoissa ylivoimaisesti suosituimman hankintamenettelyn, jota sovellettiin aina, kun se vain oli mahdollista.

Neuvottelumenettelyllä²¹ tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen ja johon halukkaat toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista valitsemiensa ehdokkaiden kanssa. Ehdokkaita on kutsuttava tarjouskilpailuun hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä todellisen kilpailun varmistamiseksi. Neuvottelumenettelyssä ehdokkaita on kutsuttava vähintään kolme, jollei soveltuvia ehdokkaita ole vähemmän. Neuvottelumenettelyn viimeisessä vaiheessa on todellisen kilpailun varmistamiseksi oltava riittävä määrä ehdokkaita, jos vaatimukset täyttäviä ehdokkaita tai ratkaisuja on riittävästi.

Neuvottelumenettelyn käyttö edellyttää aina perustetta sen käytölle. Perusteluvelvollisuus hankintalain mukaisten edellytysten täyttymisestä on hankintayksiköllä. Neu-

21 Kumotun hankintalain (1505/1992) ja nojalla annetussa vanhassa hankinta-asetuksessa (380/1998) neuvottelumenettely määriteltiin kohdassa 7. Tämän lisäksi neuvottelumenettelystä oli säännöksiä asetuksen 12 ja 13 §:issä, joissa terminä käytettiin neuvottelumenettelyä, josta julkaistaan ilmoitus.

vottelumenettelyn käytöstä on säädetty hankintalain 25 §:ssä. Neuvottelumenettelyyn voidaan siirtyä, jos avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä on saatu tarjouksia, jotka eivät sisällöltään vastaa tarjousmenettelyn ehtoja. Edellytyksenä on kuitenkin, että aiemman ilmoituksen mukaisia sopimusehtoja ei olennaisesti muuteta. Neuvottelumenettelyyn siirtymisestä ei tarvitse julkaista ilmoitusta, jos neuvottelumenettelyyn otetaan mukaan kaikki ne tarjoajat, jotka täyttävät soveltuvuusvaatimukset ja jotka ovat edeltävässä avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä tehneet tarjouksen tarjousmenettelyn muotovaatimusten mukaisesti. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää palveluhankinnoissa myös, jos hankittavan palvelun luonne tai asiaan liittyvät riskit eivät poikkeuksellisesti salli etukäteistä kokonaishinnoittelua tai jos hankittavien palvelujen luonteen vuoksi sopimuserittelyjä ei voida laatia niin tarkasti, että paras tarjous voitaisiin valita avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen.

Hankintamenettelyjä ja laajemmin koko hankintalakia pidetään yleisesti hankintoja rajoittavana ja hankintojen sisältöä väärin ohjaavana. Hankintamenettelyjen argumentoidaan yhä vahvasti myös hankintalain uudistuksen jälkeen ajavan kunnat ostamaan halvalla huonoa ja hankintalain noudattamisen nähdään olevan ristiriidassa joissain tapauksissa esimerkiksi kuntalaisten edun kanssa (Mediuutiset 2.10.2009; vrt. HE 50/2006 vp, 14–15). Hankintamenettelyistä juuri neuvottelumenettely jättää eniten vapauksia hankinnan läpiviemiselle. Hankintayksikön ja tarjoajan väliset neuvottelut voivat koskea kaikkia hankintasopimuksen toteuttamiseen liittyviä näkökohtia ja näin ollen myös tarjouspyyntö voi tarkentua neuvottelujen kautta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 94.) Toisaalta hankintamenettelyn vapaus tekee siitä myös haasteellisen sovellettavan, koska sitovaa ohjeistusta on niukalti. Tämä on osasy siihen, että kunnat ovat käyttäneet neuvottelumenettelyä suhteellisen säästeliäästi hankinnoissaan.

Koska hankinnassa on käytettävä hyväksi olemassa olevat kilpailumahdollisuudet, hankinta saadaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisistä syistä. Tällainen syy on muiden muassa hankinnan vähäinen arvo²², mutta tämä peruste poistui laista kansallisten kynnysarvojen myötä. Palveluhankinnan voi tehdä ilman tarjouskilpailua²³, jos

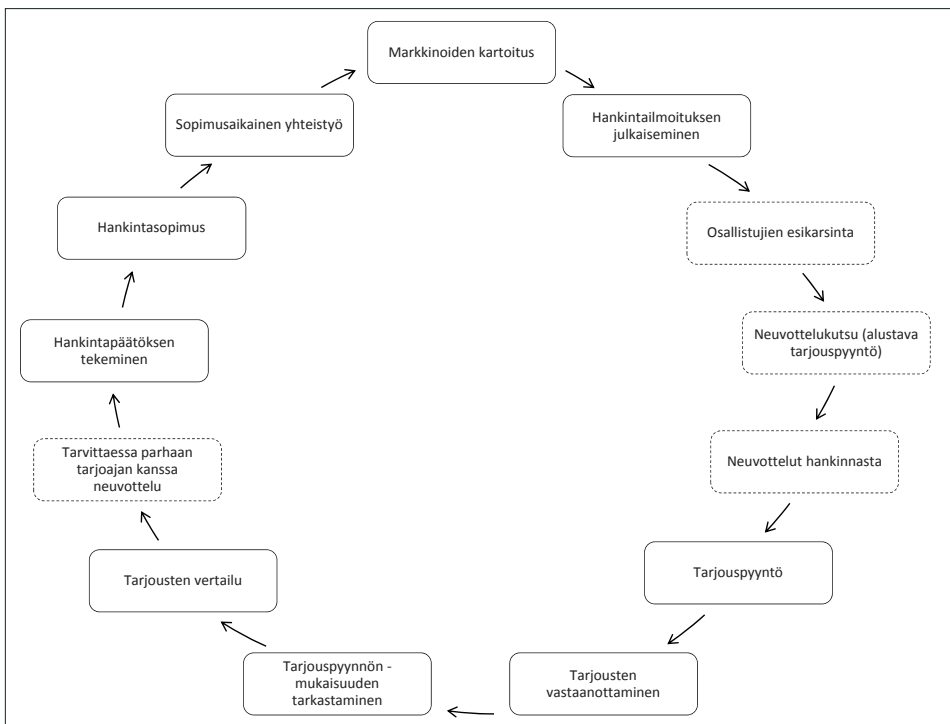
- hankinta tehdään sellaiselta yhteishankintayksiköltä, joka on noudattanut hankintalakia hankinnan tekemisestä.
- avoimessa tai rajoitetussa menettelyssä ei ole saatu tarjouksia tai saadut tarjoukset ovat tarjouspyyntöä vastaamattomia eikä alkuperäisiä sopimusehtoja olennaisesti muuteta.

22 Oikeuskäytännössä hankinnan vähäinen arvo on ollut hankinnan kohteesta riippuen 2 000 e (MAO 160/04) ja 6 000 e (MAO 71/05 ja 72/05). Samalla 7 500 e (MAO 62/05) hankintasopimuksen arvona ei ollut enää pidettävä arvoltaan vähäisenä ja siten tarjouskilpailu olisi tullut järjestää. Tilanne oli vanhan hankintalain aikana epäselvä sekä hankintayksiköiden että tarjoajien näkökulmasta ja selkeni kansallisten kynnysarvojen myötä merkittävästi.

23 Hankintalaissa on myös muita suorahankinnan perusteita, mutta ne koskevat tavarahankintoja tai urakalla teettämistä. Hankintalain 27 § mukaan suorahankinta on mahdollinen, jos hankittava tavara valmistetaan vain tutkimusta, kokeilua, tuotekehitystä tai tieteellistä tarkoitusta varten, hankinta koskee raaka-ainemarkkinoilla noteerattuja ja sieltä hankittavia tavaroita, tavarat hankitaan erityisen edullisesti liiketoimintansa lopettavalta toimittajalta tai vastaavalta tai alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka edellytyksenä on, että toimittajan vaihtaminen johtaisi suhteettoman suuriin teknisiin vaikeuksiin.

- teknisistä tai taiteellisista tai yksinoikeuden suojelemiseen liittyvistä syistä ainoastaan tietty toimittaja voi toteuttaa hankinnan.
- sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä eikä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattoman, ennalta arvaamattoman kiireen vuoksi.
- alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä palveluhankinta on alkuperäiseen sopimukseen sisältyvätön lisäpalvelu, joka on välttämätön palvelun suorittamiselle sellaisena kuin se on alun perin määritelty ja jonka kokonaisarvo on enintään 50 prosenttia alkuperäisen hankinnan arvosta.
- kyseessä on alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä uusi palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin avointa tai rajoitettua menettelyä käyttäen tehtyä palveluhankintaa, josta on ilmoitettu aikaisempaa hankintaa koskevassa hankintailmoituksessa ja sen ennakoitu arvo on otettu huomioon laskettaessa aikaisemman sopimuksen kokonaisarvoa (option käyttöönotto).
- kyseessä on sopimus²⁴, joka tehdään suunnittelukilpailun perusteella voittajan kanssa.

Mikäli hankintayksikkö vetoaa mainittuihin laissa tarkoitettuihin erityisiin syihin hankinnan tekemiselle ilman tarjouskilpailua, sen on osoitettava tällaisten syiden olemassaolo.



Kuvio 3. Avoin, rajoitettu ja neuvottelumenettely vaiheittain. Hankintasyklissä on merkitty katkoviivalla ne hankintaprosessin vaiheet, jotka liittyvä rajoitettuun menettelyyn (osallistujien esikarsinta) ja neuvottelumenettelyyn (osallistujien esikarsinta sekä prosessin vaiheet, joissa esiintyy sana neuvottelu).

24 Uudessa hankintalaissa käytetään sopimuksen sijaan termiä palveluhankinta.

3.2 Mitä palvelut ovat?

3.2.1 Palvelun olemus

Palvelut määrittävät maailmaa koko ajan enenevässä määrin. Useimpia maailman kehittyneimpiä talouksia dominoivat palvelut muodostaen yli 70 prosenttia valtioiden BKT:sta. (Ostrom, Bitner, Brown, Burkhard, Goul, Smith-Daniels, Demirkan & Rabinovich 2010, 1.)

Palvelu voidaan määritellä prosesseiksi ja toiminnoiksi, jotka ovat luonteeltaan hyvin aineettomia. Tavallisesti, joskaan ei aina, palvelu tapahtuu vuorovaikutuksessa asiakkaan ja palveluntoimittajan välillä. Palvelu voi tapahtua myös fyysisten resurssien ja hyödykkeiden ja/tai systeemien välillä. Palvelut tuotetaan ja kulutetaan ainakin jossain määrin samanaikaisesti ja asiakas osallistuu sen tuotantoprosessiin ainakin jossain määrin. Lisäksi palvelua luonnehtii se, että se toimitetaan ratkaisuna asiakkaiden ongelmiin. (Grönroos 1990b, 27; Grönroos 2000, 80–81.) Palvelu ytimessä tarjotaan asiakkaalle taloudellisen vaihdannan kohteena jonkinlaista suoritusta tai tekoa.

Palvelu ja tuote voivat liittyä kiinteästi yhteen. Palvelutapahtumaan voi sisältyä materiaalityöntöä, esimerkiksi ruuan valmistusta ravintolassa, tai siihen voi kuulua asiakkaalle välitettäviä tuotteita, esimerkiksi konsulttien raportteja (Toivonen 2004, 18). Samalla lailla tuotteeseen voi liittyä palveluja. Esimerkiksi tekniseen laitteeseen voi liittyä erilaisia huolto- ja ylläpitopalveluja.

Palveluja on pyritty määrittelemään lukuisilla eri tavoilla. Perinteisesti määriteltäessä palvelujen ominaisuuksia on verrattu fyysisiin tavaroihin (ks. tarkemmin taulukko 6). Useimmiten mainittuja palveluiden ominaisuuksia ovat Grönroosin (1990a, 50–52; ks. myös esimerkiksi Rantala & Virolainen 2001, 63–65; Brax 2007, 9) mukaan seuraavat:

1. Palvelut ovat aineettomia (palvelu voi silti myös sisältää konkreettisia osia).
2. Palvelut ovat luonteeltaan prosessimaisia eli sarja tekoja tai tekojen sarjoja.
3. Palvelut kulutetaan ja tuotetaan yleensä samanaikaisesti asiakkaan ollessa vuorovaikutuksessa palvelun tuottajan (edustajan) kanssa.
4. Asiakas osallistuu palvelun tuotantoprosessiin ainakin jossain vaiheessa. Toisin sanoen asiakas on yksi tuotantoresurssi. Tästä johtuen palveluja ei voi varastoida, vaikka asiakkaita voi ”varastoida” esimerkiksi odotushuoneeseen.
5. Palvelut koetaan subjektiivisesti.
6. Palveluita kuvataan abstrakteilla käsitteillä (esimerkiksi miellyttävä, ystävällinen, epäystävällinen jne.).
7. Palvelu sinänsä ei johda omistukseen.
8. Palvelut ovat heterogeenisiä, toisin sanoen palvelutilanne on aina erilainen.

Taulukko 2. Palveluiden ja fyysisten tavaroiden väliset erot (Grönroos 2000, 81).

Fyysiset tavarat	Palvelut
Konkreettisia	Aineettomia
Homogeenisia	Heterogeenisiä
Tuotanto ja jakelu erillään kulutuksesta	Tuotanto, jakelu ja kulutus ovat samanaikaisia prosesseja
Asia	Toiminto tai prosessi
Ydinarvo tuotetaan tehtaassa	Ydinarvo tuotetaan ostajan ja myyjän välisessä vuorovaikutuksessa
Asiakkaat eivät (tavallisesti) osallistu tuotantoprosessiin	Asiakkaat osallistuvat tuotantoon
Voidaan varastoida	Ei voida varastoida
Omistajuus siirtyy	Omistajuus ei siirry

Palvelujen määritelmät soveltuvat kokonaisuudessaan myös julkisten palveluiden kontekstiin ja esimerkiksi Osborne (2010, 2–3) korostaa julkisen palvelun kuvauksessaan erityisesti tuotannon, jakelun ja kulutuksen prosessien samanaikaisuutta sekä asiakkaiden osallistumista tuotantoprosessiin. Osborne (2010, 1–2) kiinnittää kuitenkin huomion faktaan, että julkisten palvelujen johtamisen teorit ovat lähes kokonaisuudessaan jättäneet huomioimatta palvelujen johtamisen tutkimuksen ja teorit ja sen sijaan ammentaneet vaikutteensa teollisuudesta. Julkisia palveluja ei juuri ole tarkasteltu palveluteorioiden valossa, mikä tekee julkisia palveluja koskevasta keskustelusta vajaata tältä osin.

Julkisen palvelun määritelmää haettaessa voidaan nojata esimerkiksi Le Grandin (2007, 7–13; ks. myös Powell, Greener, Szmigin, Doheny & Mills 2010, 324) määrittelyyn hyvästä julkisesta palvelusta, joka nojaa viiteen attributtiin: laatuun²⁵, vaikuttavuuteen, luotettavuuteen, tasapuolisuuteen ja vastuullisuuteen. Määritteet sellaisenaan kertovat omaa kieltään siitä, millaisia julkisten palveluiden parhaimmillaan oletetaan olevan. Palveluilla laajemminkin, mutta erityisesti julkisilla palveluilla, on usein makrotason sosiokulttuurisia vaikutuksia kansojen, yhteisöjen, perheiden ja yksilöiden hyvinvointiin. Palvelut ovat läsnä kaikkialla ja kiinteä osa sosiaalista maailmaa, jossa elämme. (Anderson 2010, 6.)

Huomionarvoista on se, ettei palvelun ostava taho, palveluntuottajan asiakas ja palvelun loppukäyttäjä ole aina sama taho. Näin on usein varsinkin julkisissa palveluissa. Tästä aiheutuu tiettyjä haasteita palvelun laadun kokemiselle, kenen kokemasta ladusta palvelussa on kyse, loppukäyttäjän vai maksavan asiakkaan? Vastaavan kysymyksen voi esittää myös vaikuttavuuden osalta. Hankinnan kohteen määrittelyn tekee valmistelusta vastaava viranhaltija, joten hänen näkemyksensä, kokemuksensa ja preferenssinsä määrittävät hankittavan palvelun ominaisuudet, vaikka kokemus palveluista, niiden

25 Palvelun laatu on määritetty asiakkaan kohtelun sekä kohtelusta asiakkaalle jäävän kuvan ja asiakkaan odotusten väliseksi kohtaamiseksi. (Johnston 2001, 98.) Palvelujen laadun kohdalla laatu ja laadun kokeminen liittyy nimenomaisesti palvelujen tuottamisprosessin hyvytyteen ja asiakkaan kokemukseen siitä (Grönroos 2000, 65).

laadusta, vaikuttavuudesta ja muista ominaisuuksista syntyisi ensisijaisesti niiden loppukäyttäjälle, kuntalaiselle.

Asiakkaan motiivina ostaa palvelu saattaa olla joko palvelusuorituksen kokeminen tai palvelusta seuraavan lopputuloksen (ja hyödyn) saavuttaminen tai näiden yhdistelmä. Ensin mainittua edustaa palvelu, jossa itse palvelun käyttö on kokemuksen keskiössä, kuten konsertissa käynti. Palvelun lopputuloksen saavuttaminen taas korostuu muun muassa lääkäripalveluissa, joissa itse palvelun käyttö ei sellaisenaan motivoi asiakasta, vaan siitä saatava hyöty. (Brax 2007, 10.)

Palvelut hahmotetaan usein yhtenä yleisenä ja yhtenäisenä joukkona, joista puhutaan ylimalkaisesti; joskus tehdään eroa lähinnä kuluttaja- ja yrityksiltä yrityksille -palveluiden tai yksinkertaisten peruspalvelujen ja asiantuntijapalveluiden välillä. Palvelu mielletään usein ihmisen toiselle ihmiselle suorittamaksi palvelukseksi. (Brax 2007, 11.) Usea kansainvälinen toimija ja viranomainen on määriteltä ja luokiteltu palvelut. Yksinkertainen, ja myös varsin karkea tapa määritellä palvelusektoria, on erottaa toisistaan yrityksille suunnatut liike-elämän palvelut (tai tuottajapalvelut) ja kuluttajapalvelut. OECD käyttää palvelujen ryhmittelyyn nelijakoa tuottajapalveluihin, kauppaan ja logistiikkaan, henkilökohtaisiin palveluihin ja hyvinvointipalveluihin (OECD 2000, 83). Julkisissa hankinnoissa käytettävän palveluja jaottelevan eurooppalaisen CPV-koodiston²⁶ taustalla on kansainvälinen CPC-koodisto²⁷, joka luokittelee niin tavarat kuin palvelutkin kaupan kohteen määrittelyä helpottaviksi luokiksi. CPC-koodiston taustalla on palvelumääritelmä²⁸, joka on monelta osin yhteneväinen Grönroosin esittämien määritelmien kanssa.

OECD:n ja CPV-koodiston välillä on nähtävissä selvä yhteneväisyys, jota selventää seuraava kuva, jossa palvelut on jaoteltu aloittain.

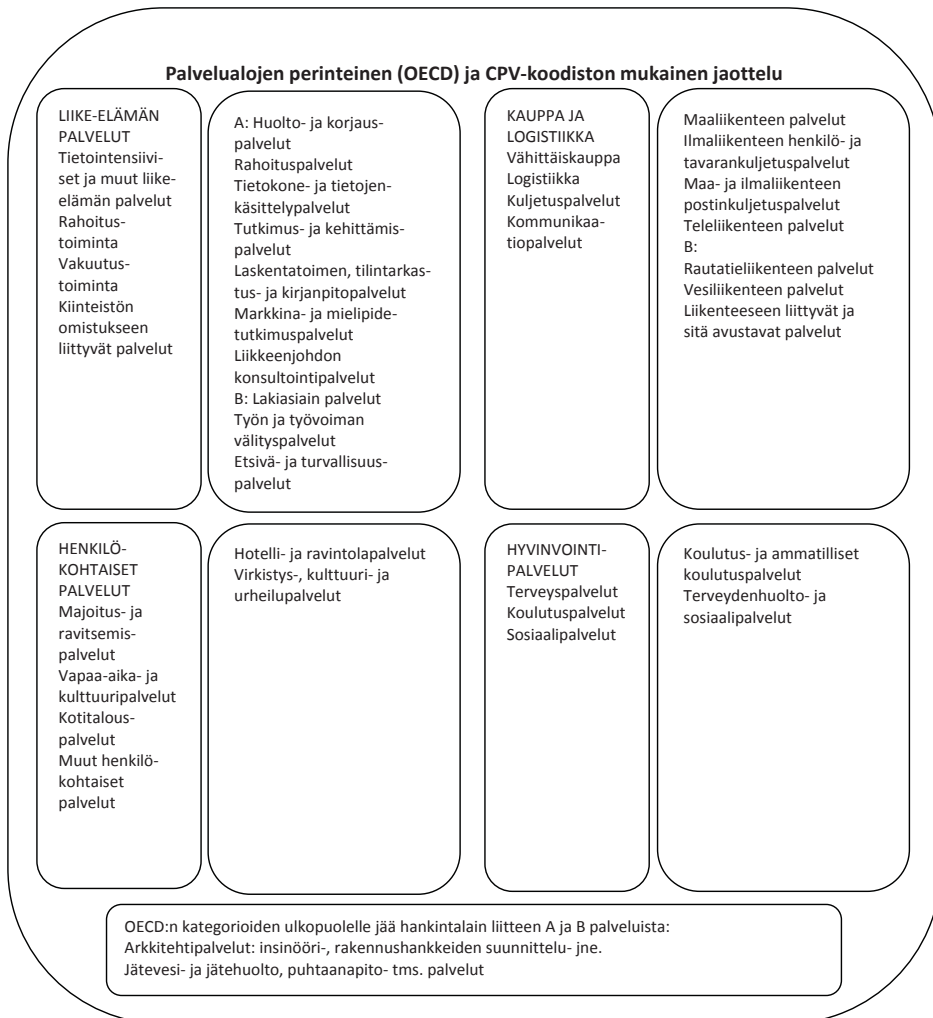
26 Common Procurement Vocabulary = yleinen hankintasanasto, EU:n komission hyväksymä hankintasanaston luokittelujärjestelmä. Luettelo käytettävistä CPV-koodeista on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä (*EUVL L 74, 15.3.2008, 1—375*).

27 Central Product Classification = YK:n tuoteluokitus. CPC-koodisto luokittelee kaikki tuotettavat tavarat ja palvelut. YK:n tilastoyksikkö ylläpitää koodistoa, joka on luotu kansainväliseksi standardiksi teollisen tuotannon, kansantalouksien, kaupan, hintojen jne. tietojen tilastointia ja analysointia varten. (YK 2002a, vii.)

28 Palvelujen kansainvälisen kaupan tilastokäsikirjassa (YK 2002b, 8) palvelut määritellään seuraavasti:

- palvelujen määritelmä kattaa heterogeenisen joukon aineettomia tuotteita ja toimintoja, joita on vaikea kiteyttää
- palvelut on vaikea erottaa tavaroista, joihin ne voivat kuitenkin liittyä vaihtelevassa määrin
- palvelut eivät ole yksilöitävissä omiksi yksiköikseen, joihin olisi muodostettavissa omistusoikeus
- palveluja ei voi erottaa niiden tuotantoprosessista
- kuluttaja vaikuttaa palveluiden tuotantoon omilla toimillaan ja palvelujen käytön olosuhteilla
- palvelujen tuotanto päättyy vasta toimitukseen asiakkaalle.

Joissain palveluteollisuuden haaroissa palvelutuotteilla on kuitenkin monia tavaroiden piirteitä. Informaatiotuotannon, uutisten, konsultaatioraporttien, tietokoneohjelmien, elokuvien ja musiikin ominaispiirteisiin kuuluu se, että niihin palvelutuotteina on muodostettavissa omistusoikeus, ne varastoidaan usein fyysisiin tuotteisiin (paperille, nauhoille, levyille jne.) ja niillä voi käydä kauppaa tavaroiden tavoin. (YK 2002b, 8–9.) Määritelmä on yhteneväinen maailmanlaajuisen kansantalouden tilinpidon suosituksessa SNA93 käytetyn palvelun määritelmän kanssa. (Ibid.)



Kuvio 4. Palvelualojen jaottelu OECD:n ja CPV-koodiston mukaisesti.

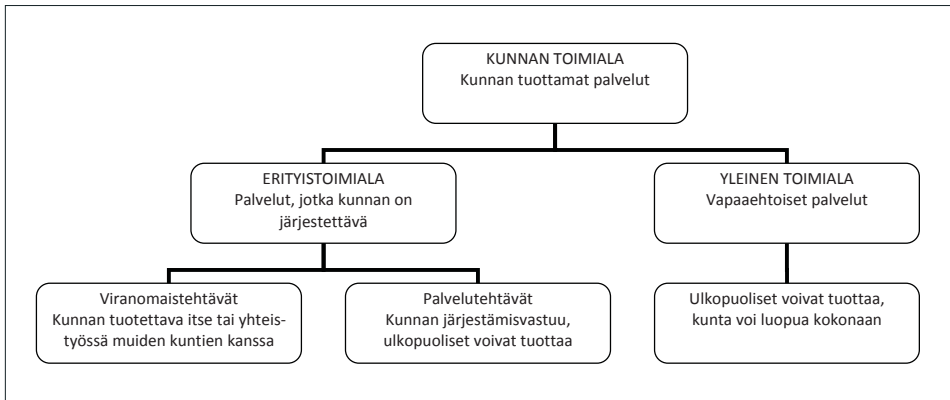
EU:n hankintadirektiivit jakavat palveluhankinnat ensi- ja toissijaisiin palveluhankintoihin²⁹. Palveluhankinnat on jaettu kahteen kategoriaan sekä direktiivin, että hankintalain liitteenä olevissa listoissa. Listat ovat sekä hankintadirektiivin että hankintalain liitteissä A ja B, ja usein hankintoja määriteltäessä puhutaankin lyhyesti liitteen A tai B mukaisesta palveluhankinnasta. Euroopan yhteisön julkisten hankintojen lainsäädäntö soveltuu vain osittain toissijaisiin palveluhankintoihin, kuten sosiaali- ja terveystoimen hankintoihin. Euroopan yhteisön perustamissopimus edellyttää kuitenkin myös näiden hankintojen tekemistä avoimella ja syrjimättömällä tavalla. Perustamissopimuksen on tulkittu velvoittavan myös julkiseen ilmoitteluun direktiivien soveltamisalan ulkopuolella olevista hankinnoista. Tästä johtuen Suomen kansallinen hankintalainsäädäntö velvoittaa myös näiden hankintojen kilpailuttamiseen. (HE 50/2006 vp, 14–15.)

Tässä tutkimuksessa palveluilla tarkoitetaan tuotetta, jonka keskeisin asiakkaalle arvoa luova komponentti on prosessimuotoinen ja joka voi tapahtua niin henkilöiden kuin hyödykkeiden ja/tai systeemien välillä. Kuntien julkisissa palveluhankinnoissa palveluihin usein sisältyy materiaalityöntöä tai tavarahankintaa. Samoin palvelut tuotetaan ja kulutetaan ainakin jossain määrin samanaikaisesti, ja loppukäyttäjä ja/tai asiakas osallistuu sen tuotantoprosessiin ainakin jossain määrin. Palvelun asiakas (kunta palvelun tilaajana ja maksajana) sekä loppukäyttäjä (palvelun kuluttava kuntalainen) ovat useissa tapauksissa, varsinkin asiakaspalveluhankintojen kohdalla eri tahot.

3.2.2 Kunnan palvelutehtävät ja -strategiat

Kunnat järjestävät ja tuottavat suurta joukkoa palveluja kuntalaisille. Kunnilla on vastuu palveluiden järjestämisestä, mutta kunta voi itse ratkaista sen, miten palvelut tuotetaan. Vain kuntien viranomaistehtävät ovat sellaisia, jotka kunnan täytyy toteuttaa itse tai järjestää yhteistyössä muiden kuntien kanssa esimerkiksi seudullisesti. (Lundström 2004, 23.) Kunnan palvelutehtävien luonteeseen kuuluu paikallisen harkinnan korostuminen sekä toiminnan ja yhteistyön organisoimisen tarve. Lähtökohtana kunnan tehtävissä on kunnan asukkaiden tarpeet ja kunnan vastuu palvelujen organisoimisesta asukkailleen.

29 Direktiivin säännökset koskevat pääsääntöisesti vain ensisijaisia direktiivin liitteen A mukaisia palveluhankintoja. Liitteessä B mainittuja palveluhankintoja direktiivien säädökset eivät pääsääntöisesti koske. Toissijaisten palveluhankintojen menettelytavoista säädetään samoin säädöksiin kuin hankintalain EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista säädetään (Hankintal:n luku 9). Toissijaisiin palveluihin sovelletaan kuitenkin mitä EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista säädetään ehdokkaana ja tarjoajan oikeudellisesta muodosta, tarjouskilpailuun osallistumisesta ryhtymänä, poikkeuksellisen alhaisista tarjouksista, hankintayksikön antaman tuen huomioon ottamisesta tarjousten vertailussa, jälki-ilmoitusvelvollisuudesta sekä teknisistä eritelmistä, ympäristöominaisuuksia koskevista teknisistä eritelmistä ja tarjoajan esittämästä näytöstä. Lisäksi kansallisia menettelyjä koskevien säännösten mukaan sovelletaan liitteen B palveluhankinnoissa myös mitä EU-kynnysarvot ylittävistä hankinnoista säädetään edellytyksistä neuvottelumenettelyn käytölle, edellytyksistä kilpailullisen neuvottelumenettelyn ja puitejärjestelyn käytölle, suorahankinnan käytön edellytyksistä sekä hankinnan kohteen määrittelyä tarjouspyynnössä teknisin eritelmin. Julkisia palveluhankintoja koskevat EY:n direktiivit ovat tulleet Suomessa voimaan ETA-sopimuksen lisäpöytäkirjan voimaantulon myötä 1.7.1994. Julkisia palveluhankintoja koski liitteen A palvelujen kohdalla julkisista hankinnoista annetun lain (1505/1992) ja EU:n hankintadirektiivin lisäksi EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen osalta hankinta-asetuksen säännökset (380/1998). Liitteen B palveluja koski pääasiassa vain julkisista hankinnoista annettu laki. (Kalima 2001, 67.)



Kuvio 5. Kunnan palvelukokonaisuus (ks. Lundström 2004, 22).

Yksityisen ja julkisen sektorin työnjaolle palveluiden tuotannossa ei ole vain yhtä mahdollista mallia, vaan samat palvelut voidaan tuottaa yhdistelemällä eri toimijoiden panoksia. Kolme roolia ovat tässä yhteydessä keskeisiä: palveluiden järjestämis- ja rahoitusvastuu, tuotantovastuu ja valvontavastuu. Yksityinen ja julkinen sektori voivat jakaa roolit taulukossa 7 esitetyin tavoin.

Taulukko 3. Yksityisen ja julkisen sektorin työnjako palveluissa (Hyryläinen 2004, 81).

		Palveluiden järjestämisvastuu	Palveluiden tuottamisvastuu	Palveluiden valvontavastuu
a	Yksityinen sektori Julkinen sektori	x	x	x
b	Yksityinen sektori Julkinen sektori	x	x	x
c	Yksityinen sektori Julkinen sektori	x	x	x
d	Yksityinen sektori Julkinen sektori	x	x	x

Julkisten hankintojen kohdalla vallitsee usein tilanne, jota kuvaa taulukossa vaihtoehto c, jossa julkinen sektori on sekä palvelun järjestämisvastuussa että valvontavastuussa ja vain palveluiden tuottamisvastuu siirretään sopimuksella yksityiselle sektorille. (Hyryläinen 2004, 81.)

Kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja, joita kunnat joko hankkivat kuntalaisilleen tai tuottavat itse, ovat:

- Opetus- ja kulttuuripalvelut: esiopetus, perusopetus, aamu- ja iltapäivätoiminta, lukiokoulutus, ammatillinen peruskoulutus, ammattikorkeakoulutus, aikuiskoulutus, kirjasto- ja tietopalvelut, ammatilliset kulttuuri- ja taidelaitokset.

tokset, lasten ja nuorten sekä aikuisten taidekasvatus ja -harrastus (taiteen perusopetus), museot, teatterit, orkesterit, kirjastot ja kansalaisopistot

- Vapaa-aikatoimen palvelut: nuoriso- ja liikuntatoiminnan järjestäminen ja tukeminen
- Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut: kansanterveystyö (ml. ympäristön-terveydenhuolto³⁰, terveysneuvonta, sairaanhoito ja terveyskeskuksessa annettavat mielenterveyspalvelut, sairaankuljetus, hammashoito, kouluterveydenhoito, opiskelijaterveydenhuolto ja työterveyshuolto), erikoissairaanhoito, jonka järjestämiseksi kunnat kuuluvat johonkin sairaanhoitopiiriin sekä sosiaalihuolto (ml. sosiaalityö, kasvatus- ja perheneuvonta, kotipalvelut, asumispalvelut, laitoshuolto, perhehoito, omaishoidon tuki, lasten päivähoido, lasten ja nuorten huolto, vammaispalvelut, kehitysvammaisten huolto ja päihdehoito)
- Tekniset palvelut: katujen, teiden, vesi-, jäte ja energihuollon verkostojen sekä kaatopaikkojen rakentaminen ja ylläpito, kunnan toimitilojen ja rakennusten ylläpito, puistojen ja viheralueiden hoito, kaavoitus, mittaukset, rakennusvalvonta sekä kaukolämpö-, vesihuolto-, jäte- ja sähkölaitosten ylläpito
- Ympäristönsuojelu: luonnon-, ympäristön-, ilman- ja vesiensuojelu, meluntorjunta ja ympäristölupien myöntäminen
- Pelastustoimi: tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelusta
- Elinkeinotoimen palvelut: toimintaedellytysten luominen yritystoiminnalle (elinkeinotoimi ja yritystoiminnan tukeminen kuuluvat kunnan yleiseen toimialaan³¹)
- Talous- ja velkaneuvontapalvelut maksuvaikeuksissa oleville kuntalaisille. (Lundström 2004, 23–41.)

Kunnat tuottavat tai hankkivat hyvinvointipalvelujen ja kunnan yleiseen toimialaan kuuluvien palvelujen lisäksi runsaasti muita palveluja, kuten hallinnon tukipalveluja (mm. taloushallinto-, ravitsemus-, henkilöstöhallinto-, tietohallinto- ja siivouspalvelut), joihin OECD (2000, 83) viittaa käsitteellä liike-elämän palvelut. Fredriksson et al. (2009, 21–22) nimittää näitä ns. välituotepalveluiksi, joita kunta hankkii ulkopuoliselta taholta omaan toimintaansa varten, eikä toimintaan sisälly liikkeenluovutusta tai toimintojen siirtymistä. Keskeistä välituotehankintojen määritelmän kannalta on se, että kunnat hankkivat näitä palveluja kunnan oman palvelutuotannon tarpeisiin. Käytännössä välituotepalvelut voivat sisältää yksittäisiä ostopalveluja, mutta ne voivat

30 Ympäristöterveydenhuollolla tähdätään siihen, ettei elinympäristöstä aiheudu vaaraa ihmisen terveydelle esim. ilman, veden tai ravinnon välityksellä. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluu terveyshaittojen arviointia, terveysvalvontaa, elintarvikkeiden, tuotteiden ja palvelujen turvallisuuden valvontaa sekä eläinten terveydenhuoltoa. (Lundström 2004, 28.)

31 Hallintotuomioistuimien eli viime kädessä korkein hallinto-oikeus ratkaisee yksittäistapauksessa, kuuluuko tehtävä tai toimenpide kunnan toimialaan. Yleisen toimialan määrittymistä ohjaavat hallinnon yleiset oikeusperiaatteet, ennen kaikkea yhdenvertaisuus- ja tarkoituksenmukaisuusperiaatteet. (Lundström 2004, 41.)

yhtä lailla olla kunnan ydinpalveluihin liittyvän tukitoiminnan ulkoistamista kokonaisuudessaan.

Tehtävien laajuuden näkökulmasta kuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on tällä hetkellä merkittävämpi kuin koskaan. Kuntien tehtävät ovat erittäin moninaiset, mikä näkyy muun muassa siinä, että kunta toimii yhtä aikaa viranomaisena, palvelujen järjestäjänä, osallistumisen edistäjänä ja alueensa kehittäjänä. Viranomaisrooli korostaa etenkin sääntöjä ja lainmukaisuutta, kansanvaltaisuus taas poliittista johtamista ja osallistumisen mahdollistamista. Kehittäjärooli painottaa yhteistyötä ja innovatiivisuutta, palvelurooli puolestaan asiakasorientaatiota, responsivisuutta, taloudellisuutta ja tehokkuutta. (Haveri 2008b, 132.)

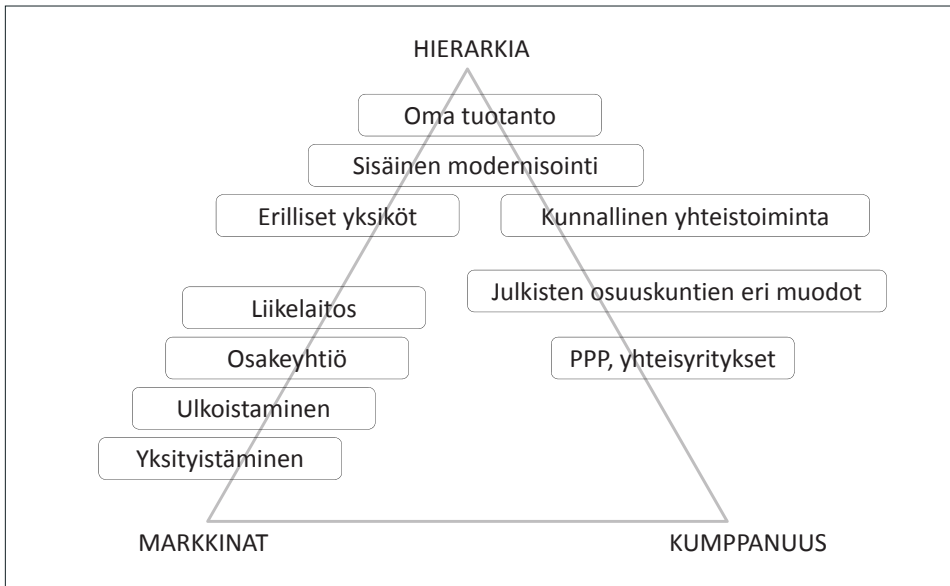
Kuntien vaikeudet selviytyä tehtävistään ja vastuistaan peruspalvelujen³² järjestäjinä ovat viimeisen vuosikymmenen aikana olleet hallitseva teema kuntia koskevassa keskustelussa niin Suomessa kuin monissa muissakin Euroopan maissa. Kuntien rahoituskriisi on ollut yleiseurooppalainen ja jopa globaali kehityspiirre (Haveri 2008b, 122) ja saksalaisessa keskustelussa on puhuttu kunnallishallintoa pitkään otteessaan pitäneestä fiskaalisesta stressistä (Reichard 2006, 474). 1990-luvun kärjistettyä haasteet on keskustelun kohteena ollut kuntatalous (ks. tarkemmin kuntatalouden kriisistä esimerkiksi Nyholm 2008, 42–45), jonka lääkkeeksi on tarjottu niin markkinamekanismien tehokkaampaa hyväksikäyttöä kuin kuntarakenteen tiivistämistä (ks. esimerkiksi Laamanen 2007, 112–115). Kunnat ovat toimillaan pyrkineet lisäämään tehokkuutta, pienentäneet kuluja rationalisoinnin ja ottamalla käyttöön managerialistisia toimintamalleja ja lisäämällä responsivisuuttaan kuntalaisia ja asiakkaita kohtaan. Laajempi julkisten palveluhankintojen käyttö ja sitä kautta palveluiden ulkoistaminen onkin osa NPM:n mukaista keinovalikoimaa, jonka avulla on pyritty vastaamaan taloudellisiin haasteisiin. Julkisten hankintojen rinnalla on nähty kunnan palvelutuotannon liikelaitostamista, yhtiöittämistä, yksityistämistä, yksityisen ja julkisen sektorin PPP-malleihin perustuvaa yhteistyötä sekä näennäismarkkinaratkaisuja. (Reichard 2006, 473–474.)

Kunnilla on käytännössä Reichardin (2006, 480) mukaan useita strategisia vaihtoehtoja järjestää palvelut kuntalaisille:

- Oma tuotanto. Kunta voi jatkaa palvelun tuottamista omana työnä perinteiseen tapaan.
- Oman tuotannon tehostaminen. Kunta voi modernisoida palvelutuotannon rakenteita ja toimintatapoja vastaamaan paremmin tulevaisuuden haasteita.
- Ulkoistaminen tai yksityistäminen. Kunta voi pyrkiä irti velvoitteesta tuottaa palvelua joko ulkoistamalla palvelutuotannon tai yksityistämällä sen, mikäli voimassa oleva lainsäädäntö sallii sen.
- Oman tuotannon markkinaehtoistaminen. Kunta voi hyväksyä markkinoiden haasteet ja laittaa palvelunsa kilpailuille markkinoille.
- Yhteistyö julkisen ja/tai yksityisen sektorin kanssa. Kunta voi lisätä yhteistyötään julkisen ja/tai yksityisen sektorin kumppaneiden kanssa.

32 Peruspalveluilla tarkoitetaan kaikkia kuntien järjestämis- ja rahoitusvastuulla olevia palveluita, jotka perustuvat erityislainsäädäntöön. Kunnat hoitavat peruspalveluiden lisäksi monia yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka perustuvat vapaaehtoisuuteen. (Lundström 2004, 22.)

Kuten kuviosta 6 näkyy, kuntien palvelujen järjestämisen strategiset vaihtoehdot tarjoavat ratkaisuja, jotka asemoituvat kolmioon hierarkioiden, markkinoiden ja yhteistyön välisille akseleille. Palvelujen järjestämiselle ei ole yhtä oikeaa ratkaisua ja vaihtoehdot ovatkin jossain määrin sidoksissa toisiinsa. Käytettävissä olevat palvelujen järjestämisen strategiset vaihtoehdot ovat riippuvaisia kunnan tilanteesta sekä kyseessä olevasta palvelusta. Joissain tapauksissa myös vaihtoehtojen erilaiset kombinaatiot ja yhdistelmät tulevat kysymykseen, esimerkiksi co-opetition (ks. tarkemmin Brandenburger & Nalebuff 1996), jossa yhteistyötä käytetään välineenä tehokkaaseen markkinaehtoistumiseen. (Reichard 1996, 481.)



Kuvio 6. Palvelutuotannon strategiset vaihtoehdot ja institutionaaliset ratkaisut (Reichard 2006, 482).

Kolmion hierarkia-kärki edustaa kuntien perinteistä palveluntuotantotapaa. Tällöin kunnan kaikki roolit ovat samassa linjaorganisaatiossa: kunta päättää palveluista (tilaa), rahoittaa palvelun, tuottaa sen sekä omistaa itse tuotannontekijät. Hierarkkisen toimintatavan keskeisiä piirteitä ovat toimijoiden hierarkkinen suhde (kunnanvaltuusto – kunnanhallitus – lautakunnat – palveluntuottaja), ohjaustapa perustuu määräysvaltaan (hierarkian ylempi taso päättää ja valvoo, alempi taso suunnittelee ja tuottaa palvelun) ja ohjauksen kohteena ovat reaali-prosessin resurssit, joiden hankkimiseen hierarkian ylin taso osoittaa talousarviossa määrärahat palveluntuottajille. Hierarkkiselle toimintatavalle on ominaista, että toimintaa säädellään resurssien määrällä ja kohdentamisella, ei aikaansaannoksilla. (Meklin, Rajala, Sinervo & Vakkuri 2009, 254–255.)

Markkinasuuntautuneet toimintatavat eroavat perusajattelussaan monessa suhteessa hierarkioista. Tässä kontekstissa markkinat tarkoittavat ostamista ja myymistä aidoilla kilpailuilla markkinoilla. Kilpailu käsitteenä tarkoittaa sosiaalista tilannetta,

jossa useampi kuin yksi taho haluaa samanaikaisesti jotain, joka ei ole jaettavissa tai jonka jaosta ei päästä sopimukseen. Kilpailua esiintyy niin luonnossa kuin talouselä-mässäkin. Kaikille kilpailutilanteille on tyypillistä tavoitellun objektin suhteellinen niukkuus. Kilpailussa markkinoilla vallitsee tilanne, jossa useat toimittajat (tarjoajat ja samalla palveluiden myyjät) kamppailevat samoista asiakkaista.

Kilpailutilanne markkinoilla on kokonaistaloudellisten ratkaisujen kannalta olen-naista. Koposen, Okon & Virtasen (2003, 13) mukaan kilpailulla on kolme tehtävää markkinataloudessa:

1. Resurssien saaminen mahdollisimman tehokkaaseen käyttöön preferenssien ja tuotantomahdollisuuksien perusteella (staattinen tehokkuus).
2. Uusien, hyvinvointia parantavien tuotantomahdollisuuksien havaitseminen ja käyttöönotto (dynaaminen tehokkuus).
3. Poliittisen demokratian ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edellytysten luominen omalta osaltaan.

Markkinoilla tapahtuva kilpailu on kilpailuettujen saavuttamiseen tähtäävä prosessi. Kilpailuedun lähteenä yrittäjälle on mikä tahansa tekijä, joka aiheuttaa sen, että yrittäjän hyödyke on kauppakumppanien näkökulmasta parempi vaihtoehto kuin kilpailijan vastaava hyödyke. Kilpailuedun lähteet voidaan jakaa toimialaan, yrityksen kapabili-teetteihin liittyviin ja institutionaalisiin tekijöihin. Toimialaspesifejä kilpailuettuja ovat mittakaavaedut, kun taas institutionaalisten kilpailuettujen lähteitä ovat lait, säädökset ja normit. (Okko & Virtanen 2003, 19–20.)

Ulkoistaminen ja yksityistäminen ovat kuntakontekstissa markkinasuuntautu-neeseen toimintatapaan liittyviä käsitteitä. Ulkoistamisella tarkoitetaan toiminnan siirtämistä omasta organisaatiosta ulkopuolisen toimijan tuotettavaksi. Ulkoistaminen on toiminnan sopimuksellinen siirtotapahtuma, jossa kunnalle jää palvelun rahoitus- ja valvontavastuu. (Meklin et al. 2009, 257; Fredriksson, Hyvärinen, Mattila & Wass 2009, 21–22; Hyyryläinen 2004, 81.) Fredriksson et al. (2009, 21–22) erottaa ulkoistamisen terminä ostopalvelusta, jossa kunta hankkii välituotepalveluja kunnan ulkopuoliselta taholta omaan toimintaansa varten eikä toimintaan sisälly liikkeenluovu-tusta tai toimintojen siirtymistä. Kuitenkin käytännön palveluhankinnoissa ostopalvelu ja ulkoistaminen mielletään käytännössä toistensa synonyymeiksi.

Yksityistämällä tarkoitetaan yleensä julkisen yksityiseksi tekemistä, erityisesti julkisen toiminnan kohdalla yksityisen sektorin roolin lisäämistä, mikä usein tarkoittaa muutosta omistussuhteissa tai kontrollin syvenemistä. Julkisen toiminnan kohdalla kyse voi olla myös toiminnan yhtiöittämisestä. (Meklin et al. 2009, 257.) Rasinmäen (1997, 2) mukaan yksityistämisen sateenvarjon alla on joukko toisiaan lähellä olevia käsitteitä, kuten contracting out – sopimusperusteinen tuotanto, deregulation – sääntelyn purkaminen, liberalisation – sääntelyn vapauttaminen, competitive tendering – pakollinen kilpailu, assets sales – kiinteän ja irtaimen omaisuuden myynti, outsourcing – tehtävien ja palvelujen ulkoistaminen ja hiving out – toimintojen yksiköittäminen. Julkisiin hankintoihin yksityistämisen käsitejoukosta liittyvät ainakin sopimuspe-rusteinen tuotanto, pakollinen kilpailu, jolla usein viitataan julkisiin hankintoihin

brittiläisessä kontekstissa (ks. tarkemmin Bailey 2008, 139–141; Almqvist & Högberg 2008, 181–197) sekä ulkoistaminen.

Kumppanuus edustaa kolmatta strategista vaihtoehtoa järjestää palvelut. Kumppanuutta on käsitelty laajemmin luvussa 3.4.2. Palvelujen strategisena järjestämisvaihtoehtona kumppanuuden eräänlaisena esiasteena ja yleisempänä muotona voidaan pitää yhteistyötä. Ikola-Norrbacka & Salminen (2007, 60–62) ovat tutkineet yhteistyötä strategiavaihtoehtona. Heidän mukaansa yhteistyösuhde kehittyy, mikäli toimijoiden välinen riippuvuus esimerkiksi rahoituksen tai tietotaidon osalta on olemassa. Organisaatiot hakeutuvat yhteistyöhön oppiakseen uutta, tunkeutuakseen uusille markkinoille, kyetäkseen hallitsemaan epävarmuutta ja vastaamaan nopeasti ympäristön muuttuviin vaatimuksiin sekä ottaakseen vastaan (teknologisia) uudistuksia. Yhteistyö onnistuu, mikäli organisaatiossa on aito halu yhteistyöhön ja se kykenee sopeutumaan uuteen tilanteeseen riittävän tehokkaasti. (Alter & Hage 1993, 40.) Yhteistyösuhde voi tiivistyessään ja syvetessään kehittyä kohti kumppanuutta.

Kunnat ovat linjanneet laajasti kuntapalvelujen järjestämistä ja tuottamista erilaisin strategia-asiakirjoin. Palvelustrategioilla on merkitystä kunnan sisäisen päätöksenteon lisäksi myös kunnan verkostoille, joille strategiat eksplikoivat kunnan tahtotilaa niin tuleviin mahdollisiin ulkoistuksiin kuin muihinkin palvelutuotannon linjauksiin liittyen. Palvelustrategia on kunnan työväline, joka helpottaa palvelukokonaisuuden hallintaa ja jolla on erityinen elinkeinopoliittinen merkitys (Suomen kuntaliitto 2010). Palvelustrategialla kunta eksplikoi elinkeinoelämälle yksityisten palvelujen tarpeen tulevan kehityksen.

Palvelustrategiat auttavat kuntia ja seutuja markkinoiden avaamisessa siten, että niillä turvataan palvelujen saatavuuden ja tehokkaan tuotannon lisäksi markkinoiden syntyminen ja/tai säilyminen. Erityisesti harvaan asutuilla alueilla yritykset takaavat alueen elinvoiman. (Kähkönen 2007a, 9.) Mikäli palvelustrategiset linjaukset puuttuvat, tulee yksittäisestä kunnan palvelujen järjestämiseen liittyvästä toimesta, kuten palveluhankinnasta strategian muodostamisen työkalu sen sijaan, että sillä toteutettaisiin olemassa olevaa strategista tavoitetta.

3.3 Synteesi: kuntien julkiset palveluhankinnat

Kuntien strategiset linjaukset luovat suuntaviivat sille, miten palvelut tulevaisuudessa järjestetään: mitä tuotetaan itse, mitä järjestetään kumppanuuteen perustuen esimerkiksi seudullisesti ja mitä palveluja hankintaan markkinoilta (Pekkala 2007, 25). Iso-Britannian Best Value -politiikan mukainen palvelujen arvioinnin menetelmä, joka tähtää paikallisten palveluiden parantamiseen palvelutuotannon organisoinnissa, antaa yhden mahdollisen kehyksen palvelujen tuotannon vaihtoehtojen arvioinnille. Mallissa tarkastellaan palveluja neljän C:n periaatteen mukaan:

- Palvelujen tarpeellisuuden ja tuottamistavan haastaminen (challenging) – miksi ja miten palvelut tuotetaan?
- Suoritusten vertailu (comparing) – eri palveluntuottajien palveluiden vertailu

- Kilpailu (competing) – viranomaisen on toteutettava palveluntuottajan valinta kilpailuttamalla se avoimesti ja tasapuolisesti (palvelu voidaan tuottaa organisaation omana tuotantona tai ulkoistaa, päätös perustuu sekä hinta että laatuvertailuun)
- Osallisten konsultointi (consulting) – palveluiden käyttäjien ja asukkaiden odotusten ja mielipiteiden systemaattinen huomioon ottaminen. (Tönnisson 2006, 4–5.)

Kuntien tehdessä päätöksiä palveluiden tuottamistavoista, ne käytännössä pohtivat neljän C:n mallin mukaisia tekijöitä. Erotuksena Ison-Britannian kehykseen Suomesa keskustelussa ovat mukana seudulliset tavat järjestää palvelut oman tuotannon ja ostopalvelujen lisäksi.

Kun kunta on linjannut strategisesti usein poliittisella päätöksellä palvelun hankittavaksi markkinoilta, linjausta sekä edeltää että seuraa markkinoiden kanssa käytävä vuoropuhelu eri toimijoiden muodostamissa verkostoissa, joissa sekä kunta että palveluntuottajat toimivat. Voidakseen linjata palvelun hankittavaksi julkisena hankintana, kunnalla on oltava tieto siitä, että potentiaalisia palveluntuottajia ylipäättään on olemassa. Hankintaa suunnitellessa ja hankinnan kohdetta määriteltäessä kunnalle on hyötyä tiivistä tiedonvaihdosta mahdollisten tarjoajien kanssa.

Palvelujen hankinta on ylipäättään eräs hankintatoimen vaikeimpia hankintoja, koska palvelujen laatua on varsin haasteellista mitata (Kalima 2001, 67). Myös hankintojen säätelyssä tämä on noteerattu, mikä näkyy painopisteen siirtymisenä tavarahankinnoista palveluhankintoihin. Perinteisesti palveluhankintoja on tehty eniten sellaisissa palveluissa, jotka eivät ole liittyneet välittömästi hankintayksikön ydintoimintoihin tai jotka kuitenkin samalla edellyttävät erityistä ammattitaitoa. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi tietojenkäsittelypalvelut, kiinteistönhoitopalvelut, koulutus- ja konsultointipalvelut ja liikenteeseen liittyvät palvelut. (HE 50/2006 vp, 14–15.)

Julkiset hankinnat ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi varsinkin sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa. Tähän kehitykseen ovat vaikuttaneet palvelumarkkinoiden kehittyminen ja kuntien taloudellinen paine. Kunnat ovat myös siirtäneet palvelujen tarjoamista yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden tai yksityisen sektorin toimijoiden kanssa perustamilleen yhtiöille. (Ibid.)

Palveluhankintojen kilpailuttaminen on luonteeltaan erilaista kuin tavarahankintojen tai rakennusurakoiden kilpailuttaminen. Palvelun laatuun liittyvien tekijöiden määrittäminen tarjouspyynnöissä on usein vaikeampaa kuin tavarahankinnoissa (ks. Kalima 2001, 67). Laatutekijöiden huomioon ottaminen on vaativaa erityisesti sellaisissa palveluissa, jotka edellyttävät henkilökohtaista työsuoritusta. Sekä kunnat että yritykset ovat kokeneet vanhan hankintalain mukaisten hankintamenettelyjen soveltuvan huonosti palveluhankintojen kilpailuttamiseen ja menettelytapojen olevan eräiltä osin liian jäykkiä. Etenkin tutkimus- ja kehityspalvelujen sekä sosiaali- ja terveystalvelujen kilpailuttamiseen kaivattiin vanhan hankintalain voimassa ollessa joustavampia kilpailuttamisen menettelyjä, mahdollisuuksia neuvotella hankinnan kohteesta ja ehdoista tarjoajien kanssa sekä arvioida erityisesti henkilökohtaista työsuoritusta edellyttävissä palveluhankinnoissa palveluntuottamisesta vastaavien henkilöiden pätevyyttä koko hankintamenettelyn ajan. (HE 50/2006 vp, 14–15.)

Palveluhankintojen vaativuus palaa osaltaan palvelujen määritelmään ja siihen, että palvelusektorin keskeisimpiä piirteitä on diversiteetti. Palvelujen ei voida odottaa olevan tuotantoprosesseiltaan samanlaisia. (Brax 2007, 11.) Koska lisäksi myös se vaihtelee palvelujen kohdalla, onko palvelusuorituksen kokeminen, palvelusta seuraavan lopputuloksen (ja hyödyn) saavuttaminen vai näiden yhdistelmä palvelun määrittelyn keskiössä, on selvää, että kuntien tekemien palveluhankintojen maasto on äärimmäisen vaativa.

4 Kuntahallinnon kehittämisen aallot

4.1 Kuntainstituution tehtävät ja muutos

Kunnallishallinnon perustana on kansalaisten paikallinen itsehallinto: ihmiset hoitavat itse omaan yhteisöönsä vaikuttavia asioita liittyen sosiaalisiin kysymyksiin, elinkeinojen harjoittamisen mahdollisuuksiin ja ympäristönsä kehittämiseen. Kunnallinen itsehallinto on demokraattisen valtion vahvimpia kulmakiviä niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa. Kunnallisella itsehallinnolla katsotaan myös olevan tietty itseisarvo kansanvaltaisessa yhteiskunnassa. (Ryynänen 2009, 11–12.)

Suomalainen kunnallishallinto luotiin 1865 kunnallisasetuksella ja 1873 kaupunkien kunnallisasetuksella, joilla kunnat saivat laajan itsehallinnon ja verotusoikeuden ja samalla niiden hallinto erotettiin seurakunnista. Näistä asetuksista nykylakeihin asti kunnallishallinnon perusperiaate kuntalaisten oikeudesta ja velvollisuudesta päättää omista asioistaan on pysynyt samana. (Haveri 2008b, 122–123.)

Kuntalaki ei määrittele kuntaa eikä sitä, että kunta on oikeustoimikelpoinen, sillä sitä on pidetty itsestään selvyytenä. Tämä johtuu siitä, että suomalaisen kunnallisen itsehallinnon juuret ulottuvat heimokaudelle saakka (Nousiainen 1998, 292) ja koska kunnallishallinnon perinne on niin vakiintunut, ei kunnan instituutioon koeta tarvitsevan olemassaololleen juurikaan määrittelyjä. Kunta on itsestään selvä osa suomalaista laajaa julkishallintojärjestelmää.

Kuntahallinnolla on erityisiä piirteitä ja vahvuuksia verrattuna muihin tapoihin organisoida yhteiskunta. Kuntien merkitys paikallisyhteisöjen elinvoiman synnyttäjinä ja takaajina on nähty myös palvelujen tehokkuuteen vaikuttavana tekijänä, koska kuntahallinnossa vastuu monien erilaisten palvelujen järjestämisestä, rahoituksesta ja valvonnasta kiinnittyy samoihin kuntayhteisöihin. Niitä puolestaan ohjaa elinvoiman tavoittelu ja kilpailu. Kunnan alueella niin palvelut, elinkeinotoiminta, ympäristökyky- symykset kuin verotuskin kytkeytyvät yhteen elinvoiman, kilpailun ja yrittäjyyden kanssa. (Haveri 2008b, 122.) Ryynäsen (2004, 12) mukaan vahvaan paikalliseen ja alueelliseen toimintavapauteen perustuva järjestelmä takaa joustavan kyvyn reagoida uusiin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Toisaalta peruskuntien institutionaalinen roolin säilyminen perinteisenä ja vahvana on osin myös kritiikin kohteena, koska se heijastuu kuntien väliseen yhteistyöhön alistaen sen pitkälti itsenäisten kuntien edunvalvonnan ehtoihin (Mäntysalo, Peltonen, Kanninen, Niemi, Hytönen & Simanainen 2010, 218). Myös kuntien toiminnan tehokkuus ja varsinkin taloudellisuus on kyseenalaistettu viimeaikaisessa keskustelussa (ks. Valtionvarainministeriö 2010, 81–83). Eräänä osoituksena siitä, että tässä suhteessa kuntakentällä olisi parantamisen varaa, on yleinen pyrkimys kunta- ja palvelurakenteiden kehittämiseen sekä palvelujen organisoinnin,

tuottamisen, tuottavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen, jotka ovat myös meneillään olevan Paras-hankkeen³³ taustalla vaikuttavat tavoitteet.

Kunnat vastaavat valtaosasta kansalaisille tarjottavia hyvinvointipalveluja sekä lisäksi muun muassa kestävästä kehityksestä, oman yhdyskuntansa suunnittelusta ja rakentamisesta. Ne toimivat myös monilla muilla tavoilla paikallisyhteisöjen elinvoiman edistäjinä. Paikallinen itsehallintojärjestelmä on tärkeä osa suomalaista samoin kuin myös eurooppalaista³⁴ demokratiaa ja hyvinvointiyhteiskuntaa. Viime aikoina kunnan poliittinen merkitys on kuitenkin vähentynyt samalla, kun kunta on alettu nähdä yhä selvemmin palveluista vastaavana organisaationa (Haveri 2008b, 125). Kyseinen kehitys kaventaa kuvaa suomalaisesta paikallisesta itsehallintojärjestelmästä.

Valtion kunnille määräämät tehtävät ovat laajentuneet huomattavasti 1930-luvulta lähtien. Siihen saakka kunnat olivat valtioon verrattuna melko itsenäisiä. Muutos oli pitkään maltillinen, ja valtion kunnalle määräämät tehtävät olivat nykymittapuun mukaan vähäisiä. Tehtävien mittavan laajenemisen aika koitti varsinaisesti 1960-luvulla hyvinvointivaltion rakentamisen yhteydessä. Kunnat saivat vastuulleen hyvinvointipalveluiden tuottamisen, jolloin ne alkoivat toimia ikään kuin valtionhallinnon jatkeena. Samaan aikaan kunnat etääntyivät yhä enemmän itsehallinnon ihanteesta ja pienkuntavaltaisuus nähtiin ongelmallisena tasa-arvoisten palvelujen näkökulmasta. (Haveri 2008b, 125.)

Kunta voidaan määritellä nimenomaisesti sen tehtävien kautta: kunnan tehtävänä on huolehtia itsehallinnollisena yhteisönä laissa säädetyistä peruspalveluista lähinnä paikallista kuntalaisnäkemystä vastaavasti toteuttamalla tehtävien hoidon ja organisoinnin erityislainsäädännön antamissa puitteissa parhaaksi katsomallaan tavalla (KuntaL 1–2 §). Kunnallishallinto siis sitoutuu kuntalaisista huolehtimisen päämäärään. Määritelmään sisältyvä kunnallinen itsehallinto on kirjattu perustuslain pykälään 121. Suomalaisten kuntien laajaa itsehallintoa voidaan luonnehtia jopa laajimmaksi Euroopassa (Haveri 2008a, 144).

Kunnan tehtäviin kuuluu sen itsehallinnon nojalla ottamat ja sille laissa määrätyt tehtävät. Tämän lisäksi kunta voi sopimuksella ottaa hoitaakseen muitakin kuin sen itsehallintoon kuuluvia tehtäviä. Kuntien toiminta koostuu Rönkön (2007, 20) mukaan

33 Paras-hankkeen eli kunta- ja palvelurakennemuutoksen toimikausi oli alun perin 11.5.2005–31.5.2006, mutta toimikautta jatkettiin syyskuun 2006 loppuun, jolloin uudistuksen ensimmäinen vaihe päättyi. Kesäkuussa 2006 valmistui esitys laista uudistuksen jatkotoimenpiteiksi, joka tuli voimaan 23.2.2007. Lain kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) eli nk. puitelain mukaan kuntarakennetta vahvistetaan mm. kuntaliitosten kautta ja palvelurakenteita vahvistetaan kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ja lisäämällä kuntien yhteistoimintaa. Laki on voimassa vuoden 2012 loppuun asti. (HE 155/2006; Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007.)

34 Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat hyväksyneet Eurooppalaisen paikallisen itsehallinnon peruskirjan (ratifioitu Suomessa asetuksella 66/1991, Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattaminen). Peruskirjassa mm. määritellään paikallisviranomaiset demokraattisen järjestelmän tärkeimmiksi perustoiksi, määritellään kansalaisille oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon, todetaan, että paikallisviranomaiset, joilla on todellista vastuuta voivat luoda tehokkaan ja kansalaisia lähellä olevan hallinnon sekä todetaan, että paikallisen itsehallinnon suojaaminen ja vahvistaminen Euroopan eri maissa edistävät merkittävästi demokratian ja vallan hajauttamisen periaatteille rakentuvan Euroopan muodostamista.

- hyvinvointi- ja palvelutehtävistä (kunnilla on laaja vastuu asukkaiden hyvinvoinnista, hyvinvointipalvelujen tuottaminen ja järjestäminen asukkaille)
- edunvalvonta- ja kehittämistehtävistä (kuntaorganisaation ja paikallisyhdyskunnan etujen valvonta, paikallisyhdyskunnan eri toimintojen kehittäminen ja kilpailukyvyyn edistäminen)
- demokratia- ja poliittisista tehtävistä (kuntien kautta asukkaat käyttävät paikallista itsehallintoa ja toteuttavat kansanvaltaa, kunnan tahdonmuodostus, arvojen ja etujen yhteensovittaminen, voimavarojen kohdentaminen, kunta- ja palvelustrategioiden määrittely)
- valtion osoittamista hallinto- ja viranomaistehtävistä (kunnat toimivat paikallisviranomaisina käyttäen valtion kunnille osoittamaa julkista valtaa muun muassa ympäristö, yhdyskunta-, koulutus- ja sosiaaliasioissa).

Suuren osan tehtävistä muodostavat erityislainsäädännöllä määriteltyt valtionosuustehtävät³⁵, jotka on annettu kuntien hoidettavaksi.

Kunnan demokratia- ja poliittiset tehtävät muodostavat kuntahallinnon ytimen, joka mahdollistaa muiden tehtävien toteuttamisen. Kuntahallinto perustuu selkeästi edustukselliseen demokratiaan, jonka lisäksi kuntalaki korostaa kuntalaisten suoria vaikuttamismahdollisuuksia³⁶. Kunnan asukkaiden itsehallinnon ensisijainen toteuttaja on valtuusto. Valtuuston asema perustuu kuntalain säädökseen 1.2 §. (Majoinen 2001, 8.)

Valtuustolle kuuluu kunnan strateginen ja poliittinen johtajuus, johon sisältyy tarvittavien arvovalintojen tekeminen, priorisoinnista vastaaminen ja toiminnan riittävien resurssien varmistaminen. Tänä päivänä valtuustolta edellytetään myös otetta kehittämisprosessien ja projektien käynnistäjänä ja sopeuttajana kunnan strategiaan. Kuntalaki korostaa valtuuston asemaa kunnan keskeisten toiminnan ja talouden tavoitteiden ja pitkän tähtäimen päämäärien asettajana. (Creutz & Sundquist 2002, 5.) Majoisen (2001) tutkimuksen mukaan valtuuston pääseminen strategiseen ja poliittiseen johtajuuteen on kuitenkin haastavaa ja vaatii valtuustolta määrätietoista työskentelyotetta. Majoisen mukaan valtuuston on kiinnitettävä huomiota vaikuttamista edistäviin rakenteisiin, valtuustosopimuksiin, valtuustotyön johtamiseen ja sen kohteeseen (mm.

35 Kuntien valtionosuustehtävistä on säädetty erityislainsäädännössä, joka on listattu kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:ssä. Lakia sovelletaan kuntien peruspalveluiden käyttökustannuksiin. Valtionosuuksien tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen tuotanto koko maassa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin.

36 Kuntalaissa kuntalaisten suorat osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet on kirjattu lain 27 §:ään. Valtuuston on kuntalain mukaan pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

1. valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin,
2. järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa,
3. tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia,
4. selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa,
5. järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa,
6. avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua sekä
7. järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

palvelut) sekä refleктоivaan työotteeseen, jotta valtuuston perustehtävää voitaisiin suunnata kunnan ja kuntakonsernin toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista ja talousarviosta ja -suunnitelmasta päättämiseen (kuntaL 13.1 ja 65 §) ja kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen (kuntaL 27 §).

Kuten Majoinen korostaa, keskeistä itsehallinnollisessa päätöksenteossa on se, että valtuusto hyväksyy toiminnan keskeiset tavoitteet. Nämä toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet ovat osa kunnan talousarviota ja taloussuunnitelmaa. Toiminnallisista tavoitteista keskeisiä ovat palvelutavoitteet, jotka määrittelevät palvelujen määrää, laatua ja saatavuutta sekä kehittämistavoitteet, joilla pyritään edistämään yhdyskunnan yleistä kehitystä sekä kuntaorganisaation toimivuutta. (Creutz & Sundquist 2002, 8.)

Kunnanhallituksella on vankka rooli valtuuston määrittelemän politiikan käytännön toteuttamisessa. Hallitus hoitaa valtuustossa ratkaistavien asioiden valmistelun ja toimeenpanon. (Haveri 2008b, 134.)

Kunnan päätöksenteko-organisaatiossa kaikille kunnille pakollisia toimielimiä ovat vain valtuusto, kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Muilta osin kunnat voivat itse päättää siitä, miten organisaationsa rakentavat. Tästä huolimatta kunnat ovat organisoituneet näiltä osin hyvin yhteneväisesti. (Haveri 2008b, 144–145.) Useimmiten kunnissa on muun muassa sosiaali- ja terveyslautakunta, tekninen lautakunta, koulutuslautakunta ja vapaa-ajanlautakunta sekä näiden alaisia johtokuntia ja muita elimiä. Toimielinten nimikkeet vaihtelevat kunnittain.

Kunnalliseen päätöksentekorakenteeseen kuuluvat päätöksenteko-organisaation lisäksi monet muut kunnan sisäiset ja ulkoiset toimijat. Myös muut, kuin asukkaiden suoraan valitsevat luottamushenkilöt käyttävät päätöksentekovaltaa kunnissa. Näistä kaksi suurinta joukkoa ovat välillisesti valitut luottamushenkilöt³⁷ ja viranhaltijat. (Majoinen 2004, 10.)

Luottamushenkilöhallinnon rinnalla kunnassa toimii laaja virkamieshallinto, jota johtaa kunnanjohtaja. Kunnanjohtajalla on suomalaisessa kunnan johtamisjärjestelmässä ainutlaatuinen rooli verrattuna muun muassa muihin pohjoismaisiin kollegoihinsa. Kunnanjohtajan tehtävässä yhdistyy virkamiehen toimenkuva suhteellisen laajaan poliittiseen valtaan. Erona muihin pohjoismaisiin järjestelmiin suomalainen kunnanjohtajainstituutio merkitsee vahvaa ammatillista yksilöjohtajuutta kollegiaalisen poliittisen johtajuuden rinnalla. (Haveri 2008b, 134.) Poikkeuksen edellä mainittuun muodostaa pormestarimalli, jossa poliittinen johtajuus korostuu suomalaisessa kuntakontekstissa uudella tavalla. Pormestarimalli kehitettiin vastauksena poliittisen päätöksenteon vahvistamisen ja poliittisen ohjauksen selkiyttämisen tarpeisiin (Stenvall & Airaksinen 2009, 21).

Edellä kuvattiin kuntainstituution nykytilaa ja perinteistä kuntaorganisaation olemusta, joka luo perustaa tarkasteluille, miten kuntainstituutio muuttuu ajassa. Muutoksen kohteena ovat sekä kunnan rakenteet että sen toiminta. Seuraavassa tarkastellaan kuntahallinnon muutosta sekä peilataan sitä laajemmin hallinnon uudistamista kuvaavaan teoreettiseen keskusteluun hallinnon teorioiden valossa.

37 Välillisesti valituilla luottamushenkilöillä tarkoitetaan niitä kunnan luottamushenkilöitä, joita ei ole suoraan valittu vaaleilla, vaan jotka poliittiset puolueet valitsevat vaalituloksen määrittäessä suhteessa mm. lautakuntiin.

4.2 Byrokratiasta kuntahallinnon uudistuksen ensimmäiseen aaltoon

Hallintotieteen ja julkishallinnon teorioiden piiriin mahtuu reilun sadan vuoden aikana suuri joukko erilaisia ja osittain vastakkaisiakin teorioita ja teoreettisia koulukuntia, joista voidaan keskeisinä mainita klassinen hallinto-oppi (universaalin hallinnon piirteet ja hallinnon organisointitavat), taylorismina tunnettu tieteellinen liikkeenjohto (työn järjestäminen, työsuoritusten mittaaminen ja työnjohto), ihmissuhteiden koulukunta (inhimilliset sosiaaliset suhteet ja informaali organisaatio sekä ihmisten johtaminen), byrokratioteoria (hierarkia, laillinen hallinta, byrokraattinen ideaalimalli), organisaatiokäyttäytyminen ja päätöksentekoteoria (johtamisen funktiot, päätöksenteko ja päätöstyyppit, päätöksenteon luonne), julkinen valinta (public choice) ja muut markkinateoriat (yksilö ja kollektiivi, kilpailu ja desentralisointi, individualismi ja yksilön valinnat organisaatiossa), organisaatiokulttuuri (kulttuurin käsite, arvot, normit, oletukset, uskomukset, myytit, symbolit) sekä johtamissuuntaukset ja johtajuustutkimus (johtaminen, johtamisen strategisuus, johtajan tehtävät, johtamisroolit, johtamisodotukset). Koulukunnista hallintotieteen kannalta keskeisimpinä pidetään tieteellisen liikkeenjohdon, administratiivista ja ihmissuhdekoulukuntia. (Salminen 2004, 20–24.)

Hallintotieteen piiriin kuuluvien teorioiden ja teoreettisten koulukuntien eräänlaisina yhteisinä nimittäjinä ja julkisen hallinnon ja hallintotieteen peruselementteinä voidaan määritellä seuraavat ominaisuudet ja tekijät:

- lain ja normien dominointi
- fokus säännöissä ja ohjeissa
- byrokratialla keskeinen rooli poliittisessa päätöksenteossa ja täytäntöönpanossa,
- julkisissa organisaatioissa selkeä jako poliittisen päätöksenteon ja virkamieshallinnon välillä
- sitoutuminen inkrementaaliin budjetointiin
- professioiden ylivalta palvelutuotannossa. (Osborne 2006, 378.)

Listaan voidaan lisätä havainto siitä, että vaikka edellä mainitut koulukunnat ja hallintotiede laajemminkin ammentavat osin yhteiskuntateorioista osin yritysorganisaatioista, lähtökohtaisesti hallintotiede keskittyy yksittäisen organisaation hallintoon, sisäiseen organisointumiseen ja johtamiseen, mikä toisaalta jättää varsin vähälle huomiolle systeemisyiden³⁸, joka vaikuttaa julkisten organisaatioiden toimintaan. Hallintotiede koulukuntineen syntyi olemaan hyvinvointivaltion ymmärtämisen ja mallintamisen instrumentti (Osborne 2006, 377–378).

38 Systeemisyillä viitataan usein niin organisaatioissa kuin järjestelmissä siihen, että ne koostuvat osista ja näiden välisistä (riippuvuus)suhteista, jotka voidaan kuvata kausaalisuhteina. Kausaalisuhteiden vaikutukset voivat olla positiivisia tai negatiivisia, ja ne eivät aina ole välittömiä. Systeemeitä tarkastellaan systeemiteorian avulla, jota on muokattu eri tieteiden, myös hallintotieteellisen tutkimuksen tarpeisiin (Toivanen 2006, 25–26). Systeemisyyttä on tarkasteltu myös osana hallintaa (McIntyre-Mills 2006), mikä tuo kokonaan uuden näkökulman suomalaiseen hallintakeskusteluun.

Hallinto nähdään usein rationaalis-legalistisena hallitsemisjärjestelmänä, joka on ennustettavissa oleva ja luotettava. Weberin byrokratiateoria ja laillinen hallinta ymmärtävänä ja individualistisena sosiaalisen toiminnan teoriana kuvaa hyvin sitä, millainen vallitseva toimintaympäristö oli puhtaimmillaan ennen tehokkuusajattelun ja tulostavoitteiden aikaa. Byrokratian olennaisia piirteitä ovat:

- toiminnan perustuminen pysyviin lakeihin ja säädöksiin
- julkisen organisaation rakentaminen hierarkkiseen muotoon siten, että jokaisella organisaatiolla on tarkoin määritelty kompetenssi
- organisaation toiminnan perustuminen aina kirjoitettuihin dokumentteihin
- määrätyn pätevyyden ja tiettyjen vaatimusten täyttymisen edellyttäminen virkamiehiltä, jotka eivät omista tuotannon välineitä ja joilla ei ole etuoikeutta virkaansa.

Weber korostaa myös hallinnon itsenäisyyttä poliittisesta vallankäytöstä. (Weber 1980, 551–552; Nikkilä 1986, 59; Vartola 2009, 28–29; Vartola 2006, 20–21; Salminen 2004, 39–40.)

Weberin mukaan byrokraattinen tapa organisoida hallinto on varsinkin pitkälle kehittyneissä kapitalismeissa muodostunut parhaimmaksi mahdolliseksi hallinnon organisointitavaksi. Protestanttiseen etiikkaan nojaava kansalaisten usko esivaltaan ja yrittämisen vapauteen tukevat myös byrokratiata. Byrokraattinen hallintomalli rakentuu kolmelle periaatteelle: pysyvyydelle, ennustettavuudelle ja oikeusturvan takaamiselle. (Nikkilä 1986, 59; ks. myös Salminen 2004, 37; Vartola 2006, 13.) Tieteen piirissä byrokratialla on tarkoitettu erityislaatuista virkamieshallintoa ja myös yleensä legalistista hallintoa, jossa virkamiehet toimivat ensisijaisesti lakien ja säädösten perusteella (Vartola 2009, 27).

Rationaalinen hallinto perustuu Weberin mukaan lakiin, asetuksiin, sääntöihin, viranomaisten päätöksiin ja määräyksiin. Byrokratian rationaalisuus pitää sisällään seuraavat elementit: rationaalisuuden, tehokkuuden ja asiantuntemuksen. Rationaalisuudella tarkoitetaan sitä, että kaikki hallinto perustuu kirjoitettuun lainsäädäntöön, joka koskee samalla tavalla kaikkia. Tehokkuus toteutuu byrokratiassa siten, että täydellisesti kehittyneessä muodossa sitä voidaan verrata koneeseen täsmällisyydessä, nopeudessa, yksiselitteisyydessä, jatkuvuudessa, yhteneväisyydessä sekä materiaali- ja henkilöstökustannusten hallittavuudessa. Asiantuntemus näkyy hyvän byrokraatin asiallisuudessa, ammatillisessa osaamisessa sekä teknisessä pätevyydessä. (Vartola 2009, 31–32.)

Teoreettisena ja käsitteellisenä konstruktiona byrokratia on ideaalityyppi. Weberin mukaan ideaalityypit ovat loogisesti perusteltavissa olevia pelkistyksiä, olemisen ja toiminnan muotoja, jotka vain harvoin esiintyvät todellisuudessa puhtaassa muodossaan. (Vartola 2009, 32.)

Byrokratian kritiikin pääkohdat ovat tuttuja meille kaikille pääpiirteiltään jo arkikontekstista. Sitä mukaa kun julkisen hallinnon tehtävät ovat kasvaneet ja julkinen hallinto erityisesti hyvinvointivaltion kaudella on ottanut hoitaakseen erilaisia palvelutehtäviä, myös byrokratian synnyttämät ongelmat ovat lisääntyneet. Byrokratiata ei alkujaan rakentunut, eikä sitä tietoisesti rakennettu, kansalaislähtöiseksi ja palvelevaksi.

Hallinnon tehtävien laajentuessa hyvinvointivaltion kaudella, ja sen myötä byrokraattinen hallinto yleistyi, myös byrokratiaan kohdistuva kritiikki voimistui. Byrokratian olemus voidaan sen kritiikin näkökulmasta tiivistää kahteen luonnehdintaan: byrokraattiset organisaatiot ovat kykenemättömiä korjaamaan omaa toimintaansa ja byrokratia on epäluottamukseen perustuvaa hallintoa. Ensimmäisen luonnehdinnan taustalla on Crozierin (1964) byrokratiaa koskevat tutkimukset, joiden mukaan byrokraattisessa organisaatiossa päätösvalta on usein korkealla ja käytännössä kaukana sieltä, missä asiat tapahtuvat. Tästä seuraa se, että paikallistason viranomaiset koetaan byrokraattisiksi, koska niiltä puuttuvat omat, itse hankitut resurssit (budjettivarat), sekä mahdollisuus päättää tehtävistä (määrätään lainsäädännössä) ja tavoitteista (esimerkiksi valtuusto asettaa), mahdollisuus muuttaa toiminnan suuntaa muuttuvien tarpeiden ja vaatimusten mukaisesti (toimintaperiaatteista on määrätty ylemmällä tasolla), ottaa ja vaihtaa henkilöstöä tarpeen mukaan sekä mahdollisuus uudistaa toimintatapoja. Ongelma korostuu organisaatiokoon kasvaessa. (Vartola 2009, 33.)

Byrokratian olemus epäluottamukseen perustuvana hallintona taas pohjaa perusajatteluun, jonka mukaan jokainen asiakas on potentiaalinen valehtelija ja on tavaltaan väärässä, kunnes todistaa olevansa oikealla asialla. Hakiessaan jotain etuutta tai palvelua, jokaisen hallinnon asiakkaan on todistettava kuka on, osoitettava erilaisten dokumenttien avulla olevansa oikealla asialla tai oikeutettu johonkin. Epäluottamuksen olemus muistuttaa poliisivaltion periaatetta ”jokainen on syyllinen niin kauan kunnes kykenee osoittamaan olevansa syytön” ja poikkeaa oleellisesti oikeusvaltion periaatteesta ”jokainen epäilty on syytön kunnes toisin todistetaan”. (Vartola 2009, 33–34.)

Byrokratioille on tyypillistä vahva sisäinen valvonta, jonka juuret ovat byrokratian pitkässä kulttuuriperinnössä. Parhaiten sisäinen valvonta näkyy äärimmilleen vietyinä legalismina. Kaiken toiminnan tulee olla lakiin, niihin perustuviin asetuksiin ja niitä täydentäviin viranomaisten päätöksiin ja määräyksiin perustuvaa. Tarkoituksenmukaisuusvalvonta ja arviointikin ovat legalismiin verrattuna toisarvoisia. (Vartola 2009, 34.)

Byrokraattis-legalistisen hallintoperinne ja julkinen hallinto, sellaisena kuin se byrokratiana mielletään, oli erityisesti hyvinvointivaltion rakentamisen kulta-ajan paradigma (Osborne 2006, 377–378). Hallintoteorian (public administration, PA) hegemonia-aika kesti käytännössä sata vuotta ennen kuin NPM vuorollaan syrjäytti sen (Osborne 2006, 377–378; ks. myös Salminen 2004, 20).

1980-luvulle tultaessa valtion viranomaiset keskusvirastoissa, ministeriöissä ja läänitasolla ohjasivat kuntien toimintaa lukuisten yksittäisten määräysten avulla. Samalla kuntien valtiosuosusjärjestelmä johti itsetarkoitukselliseen virkakoneiston kasvattamiseen. Palvelujärjestelmän monimutkaisuutta, byrokratisoitumista ja raskaita kustannuksia alettiinkin purkaa. Tästä alkoi kunnallishallinnon uudistaminen, joka oli 1990-luvulla voimakkaampaa kuin kertaakaan aikaisemmin itsenäisyyden aikana. Kunnallinen johtaminen koki paradigman muutoksen ja pitkään vallalla ollut byrokraattis-legalistinen hallintoperinne alkoi väistyä. (Haveri 2008b, 125.)

Uudistusten ensimmäinen aalto oli vapaakuntakokeilu, joka toteutettiin vuodesta 1988 vuoden 1996 loppuun. Aluksi kokeilu koski valtioneuvoston valitsemaa vapaa-kuntia, mutta laajeni vuodesta 1993 koskemaan myös muita kuntia. (Majoinen 2001, 10.) Vapaakuntakokeilu on ollut laaja-alaisin kunnallishallinnon kehittämishanke 2000

luvulle asti, joka Suomessa on koskaan käynnistetty (Haveri 2008b, 125). Monet sen jälkeen käynnistetyt hankkeet ovat jatkaneet vapaakuntakokeilun hengessä aloitettua uudistusten linjaa (Airaksinen 2009, 52; Nyholm 2008, 45; Laamanen 2007, 78). Kokeilun tavoitteena oli kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, kuntien hallinnon ja palvelujen kehittäminen, voimavarojen käytön tehostaminen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon ja kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien lisääminen (HE 192/1994 vp). Vapaakunta voi järjestää sisäistä hallintoaan säännöksistä poiketen, järjestää kunnanhallituksen ja viranhaltijan tehtävien hoitoa ja päättää toimivallan jaosta sekä antaa päätöksen siirtämisoikeuden kunnanhallituksen asemesta lautakunnalle kyseisenä ajanjaksona voimassa olleista säännöksistä poiketen. Vapaakunnissa ja hallinnon kokeilukunnissa muutettiin yleisesti kunnan organisaatiota, erityisesti luottamushenkilöhallintoa ja siirrettiin päätöksentekoa hallinnossa alaspäin. (HE 97/1992 vp.)

Uudistusten joukosta nousee esiin kolme pääsuuntaa: deregulaatio, desentralisaatio ja markkinaohjautuvuus, markkinaperusteisten toimintatapojen omaksuminen hallintoon. (Anttiroiko & Haveri 2003, 164.) Markkinatyypiset ohjausmallit, jotka ovat Jääskeläisen (2000, 11) mukaan tulleet osaksi arkipäivää julkisten palveluiden tuotannossa, ovat kotiutuneet osaksi kunnallishallintoa pääsääntöisesti osana NPM:a, jota seuraavassa tarkastellaan tarkemmin.

4.3 Toinen aalto: NPM eli uusi julkisjohtaminen

Toisen aallon kunnallishallinnon uudistaminen lähti liikkeelle jo osin päällekkäin vapaakuntakokeilun kanssa ja se fokusoitui hallinnon uudistamiseen kansainvälisten esikuvien mukaisesti new public managementin, NPM:n eli uuden julkisjohtamisen oppien mukaisesti. Suomi oli 1990-luvulla Pohjoismaista johdonmukaisin ja päättäväisin NPM:n soveltaja. (Haveri 2008b, 126).

NPM on johtamisteoreettiseen keskusteluun liittyvä johtamisdoktriini, joka pitää sisällään normatiivisia periaatteita siitä, kuinka julkista johtamista voidaan uudistaa ja parantaa. Sitä voi kutsua myös eräänlaiseksi julkisen sektorin modernisaation ohjenuoraksi. NPM pyrkii vastaamaan siihen, mikä on paras tapa organisoida ja johtaa julkista hallintoa, ja miten johtamista tulisi parantaa. (Lähdesmäki 2003, 9.)

Kuntien toimintaympäristöä radikaalisti muuttanutta uutta julkisjohtamista ovat tutkineet muun muassa Pohjoismaissa Klausen ja Ståhlberg (1998) sekä Christensen ja Lægheid (mm. 2002; 2008) ja Suomessa Haveri (2000) ja Lähdesmäki (1999, 2003). Kansainvälisesti tärkeitä NPM:a koskevia tutkimuksia ovat muun muassa Hood (1991), Lane (2000) ja Pollitt (2001) vai muutamia mainitakseni. Hoodin tutkimusta pidetään ensimmäisenä, joka kokosi yhteen uuden julkisjohtamisen periaatteita ja jonka urauurtavuuden ansiosta ylipäätään voidaan puhua NPM:n oppirakennelmasta.

Lane (2000, 3) luonnehtii NPM:a teoriaksi, joka kuvaa julkisen sektorin johtamisen viimeisintä paradigman muutosta. Tilanne on tältä osin muuttumassa hallinta- ja post-NPM-keskustelun vallatessa alaa, mutta NPM oli 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen kääntyessä toiseksi edelleen voimakas ideologinen uudistusliike (Christensen & Lægheid 2008, 20).

NPM on rinnastettu suoraan milloin Yhdysvaltojen Reinventing Government

-ajatteluun, milloin puhtaaseen ulkoistamiseen ja yksityistämiseen. Yhtäläisyysmerkit on vedetty niin ikään Uuden Seelannin mallin ja NPM:n välille. (Ks. Lane 2000, 224–225.) Ståhlbergin (1997, 84) määritelmä, jonka mukaan uusi julkisjohtaminen on yritys löytää vastauksia niihin haasteisiin, joita kunnallishallintoon kohdistetaan, kertoo siitä, että uusi julkisjohtaminen on laaja periaatteiden kokonaisuus eikä suinkaan yhtenäinen teoria. Uusi julkisjohtaminen voidaan mieltää näkökohdaksi kehittää ja uudistaa paikallishallintoa ja myös politiikan ja hallinnon välisiä suhteita. Uusi julkisjohtaminen tulisi Klausenin ja Ståhlbergin (1998, 195) mukaan ymmärtää laajassa merkityksessä silloin, kun on kyse sen soveltamisesta paikallishallinnon kontekstiin. Haverin (2002, 5) mukaan NPM on vakiintunut johtavaksi ja vaikutusvaltaiseksi länsimaiden hallinnon uudistuksia ohjaavaksi hallitsevaksi ajattelumalliksi.

NPM:a kuvataan usein kvasi-globaalina paradigmat, joka syrjäyttää perinteisen vanhan julkisen hallinnon. NPM:n globaali leviäminen on muiden tekijöiden lisäksi kiinni kansainvälisten organisaatioiden toimista, Maailmanpankin ja OECD:n ollessa tässä suhteessa avaintoimijoita. NPM:a on kuvattu kansainväliseksi standardimalliksi julkisen sektorin uudistamiseen. (Hammerschmid & Meyer 2005, 709.) Asiantuntijat ovatkin havainneet silmiinpistävää samankaltaisuutta hallinnollisten reformien trendeissä kansainvälisesti, vaikka NPM:n konvergenssista on eriäviä näkemyksiä (Pollitt 2001, 471). NPM:n pääpiirre on kuitenkin sen taloudellisten normien ja arvojen varaan rakennettu yksilöllinen perusta, joka ei aina ole hyvin pohjustettu, mutta jonka mukaan keskiössä olevien tehokkuusvaatimusten tulisi muuttaa julkisen sektorin formaaleja organisaatioita, niiden käyttämiä toimintaprosesseja, niiden tarvitsemaa erikoisosaamista sekä suhdetta yksityiseen sektoriin (Christensen & Lægreid 2002, 268).

Taulukko 4. Uuden julkisjohtamisen (NPM) vaihtoehtoiset tulkintatavat (Hood 1991).

NPM voidaan nähdä	Sisältö
Ideana tai suuntauksena	Johtamiskirjallisuuteen perustuva hallinnon uusi kehittämisoppi
Reformitoimenpiteenä	Globaali trendi, joka korvaa hierarkiat ja virastot markkinoilla ja virastoissa
Työkalupakkina	Työkalusarja julkishallinnon ongelmien korjaamiseksi
Politiikkana	Valtaeliitin käytännössä harjoittama politiikka
Sopimusjohtamisen teoriana	Julkiset auktoriteetit horjuvat sopimuskäytäntöjen yleistyessä
Diskurssina	Kriittinen NPM: tuo esiin ongelmia, jotka nousevat esiin, jos julkishallinto korvataan yksityisellä sektorilla.

NPM:n mukaiset muutokset alkoivat saada jalansijaa 1980-luvulla Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa ja Uudessa Seelannissa. NPM:n voidaan katsoa syntyneen julkisen sektorin uudistamiseen liittyneiden samankaltaisten uudistusten vaikutuksesta ja keskustelusta, joka liittyy tehokkuuden lisäämiseen, julkisen sektorin rooliin palveluiden tuottamisessa sekä asiakkaan asemaan. Myös julkisen talouden rajalliset resurssit vaikuttivat NPM:n syntyyn. (Lane 2000; Pollitt 2001; Lähdesmäki 2003.)

Edistyksellisiä NPM-pohjaisia uudistuksia on toteutettu useilla mantereilla. Edellä mainittujen maiden lisäksi muun muassa Ruotsi, Tanska ja Australia ovat olleet reformististen uudistajien kärkimaita. Itä-Eurooppa kävi läpi nopean, radikaalin muutoksen, jossa siirryttiin keskus- ja valtiojohtoisesta järjestelmästä hajautetumpiin ja avoimempiin järjestelmiin pitkälti NPM:n mukaisesti. (Valkama et al. 2008, 38.)

4.3.1 NPM:n teoreettiset juuret

NPM on neoklassisen taloustieteen ja erityisesti julkisen valinnan jälkeläinen, jossa sovelletaan talousteoriaa politologiseen tutkimukseen (Mueller 2004, 32). Julkisen valinnan teorian isinä pidetään Duncan Blackia, James Buchanania ja Kenneth Arrowta, joiden 1940 ja 50-lukujen vaihteessa julkaistut artikkelit muodostavat modernin julkisen valinnan teorian perustan (Mueller 2004, 34). Myös Buchananin ja Tullockin kirjaa *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (1965) on vaikuttanut julkisen valinnan teorian perusteiden syntyyn.

Julkisen valinnan taustaoletuksissa korostetaan yksilöiden rationaalista käyttäytymistä ja yksilöiden jatkuvaa pyrkimystä erilaisten hyötyjen maksimointiin. Ihmisen ensisijaisena pyrkimyksenä on heitä koskevien etujen hankkiminen. Lisäksi oletetaan, että ihmiset kykenevät eri tilanteissa strategiaan valintoihin. (Salminen 2005, 92.)

Julkisessa valinnassa tarkastellaan yksilöiden taloudellista käyttäytymistä kollektiivissa, jolloin instituutioita arvioidaan *economic man* -mallilla. Kollektiivinen valinta eroaa yksilöiden valinnasta puhtaissa markkinaolosuhteissa. Lisäksi julkisen valinnan teoria keskittyy suljettujen järjestelmien tutkimiseen ja toimii sillanrakentajana ihmisen käyttäytymisen ja toiminnan tutkimiselle sekä poliittisissa prosesseissa että markkinoilla. Yksilön ja yhteiskunnan luonne voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Hyvässä yhteiskunnassa yksilö on merkittävä valintojen suorittaja (pääöksentekijä), jonka tahtoon perustuva yhteiskunnallinen järjestys seuraa konstitutiонаalista asennoitumista, eli demokratian sääntöjen hyväksyntää, oikeudenmukaisuutta, tehokkuutta ja reilun pelin henkeä yhteiskunnassa.
2. Hyvä yhteiskuntapolitiikka on sitä, että yksilöt voivat maksimoida hyötynsä; he ovat yhteiskunnallisesta päätöksenteosta hyvin informoituja ja toimivat rationaalisesti poliittisessa päätöksenteossaan. Rationaalisuus on yksilöllistä rationaalisuutta eli yksilöiden tavoitteiden ensisijaisuutta kollektiivisessa ja markkinoilla tapahtuvassa valinnassa. Rationaalisuuden sisältönä voivat olla myös yhteiskunnalliset tavoitteet. (Buchanan & Tullock 1965, 31–39; Salminen 2004, 67; Salminen 2005, 92–93.)

Julkisen valinnan koulukunnan päätöksentekonäkemys keskittyy tehokkuuteen ja kustannussäästöihin. Ongelmaksi nähdään se, että organisaatiot paisuvat ja niiden kustannukset sen myötä. Kasvavat menot rahoitetaan budjettivarojen ja samaan aikaan veronmaksaja ei pysty seuraamaan, mihin hänen verorahojaan kollektiivissa käytetään. (Seldon 2002, 135; Salminen 2004, 96; Salminen 2005, 94.)

Menojen kasvun taustalla on itseintressi, jonka mukaan yksilön motivoitumisen taustalla on itsekkyyks. Laajemmin ymmärrettynä itsekkyyks voi tarkoittaa myös am-

matillista kunnianhimoa, ideologisia tavoitteita ja taipumusta henkiseen laiskuuteen. Julkisen valinnan teorian suoraviivaisen ajattelun mukaan itseintressin ja yhteisön kokonaisuhyvän välillä ei voi muodostua hallinnossa tasapainoa. Perinteinen kunnallishallinto on tehoton toimijoiden oman edun tavoittelun vuoksi, mutta markkinaohjautuva kunnallishallinto on tehokas oman edun tavoittelun ansiosta. (Valkama 2004, 49.)

Julkisen valinnan teorian mukaan monien kunnallishallinnon ongelmien taustalla on käytännössä kilpailun puute. Kunnalliset palveluntuottajat ovat yleensä paikallisia monopoleja ja kilpailun puute on johtanut alhaiseen tuottavuuteen ja säästäväisyyden laiminlyöntiin. (Valkama 2004, 50.) Kilpailu on mekanismi, joka karsii tehottomuutta pakottamalla eri tuottajat kilpailemaan keskenään oikeudesta tuottaa julkisia palveluja. Pärjätäkseen kilpailussa organisaatiot panostavat kustannustehokkuuteen, teknologian sekä innovaatioiden kehittämiseen sekä laatuun. Julkisen valinnan teorian mukaan kunta on siis eräänlainen kollektiivinen kulutusyksikkö, joka kulutustarpeidensa tyydyttämiseksi voi hyödyntää kilpailumekanismeja. (Valkama et al. 2008, 36.)

Julkisen palvelun tuotantomonopoli tulee luovuttaa julkisen valinnan teorian periaatteiden mukaan jollekin palveluntuottajien välisen kilpailun kautta. Eräs keino toteuttaa kilpailu ja valita palveluntuottaja on julkinen hankintaprosessi. (Hansen 2010, 258.)

NPM on johdonmukainen ja käytännöllisesti orientoitunut jatko julkisen valinnan teorialle. Julkisen valinnan teorian kontribuutio nojaa normatiiviseen vaatimukseen siitä, että hallinnon tehottomuutta on kitkettävä kilpailua lisäämällä. Julkisen valinnan teoria onkin tuottanut tarvittavan ideologisen ja teoreettisen kehyksen markkinamekanismien ja kilpailullisen toimintatapojen tuomiseen julkiselle sektorille (Reichard 2006, 476), jota NPM jatkaa. Toisaalta NPM:a voidaan luonnehtia myös näkökulmia kokoavana poliittisen taloustieteen suuntauksena. NPM:n teoreettinen tausta on sekä institutionaalisessa taloustieteessä että managerialismissa. Institutionaalisen taloustieteen puolelta sen syntyyn ja kehittymiseen ovat vaikuttaneet edellä kuvatun julkisen valinnan teorian lisäksi päämies–agentti-teoria ja transaktiokustannusten teoria. (Valkama et al. 2008, 36–38.)

Päämies–agentti-teorian ajatuksia mukaillen myös julkiset toimielimet voivat toteuttaa tehtäviään toimeksiantojen avulla sopimalla niistä agenttien kanssa (ibid.). Päämies–agentti-teorian avulla kuvataan omistajuuden ja liikkeenjohdon välisestä eriytymisestä seuranneita ongelmia. Omistaja, eli päämies on käytännössä usein kaukana toimintayksikön (yritys, liikelaitos, tms.) arjesta, jolloin syntyy tarve hoitaa yksikön johtamistehtävät ilman omistajaa. Päämies rekrytoi tällöin yksikköön ammattihoitajan, josta tulee päämiehen agentti ja jonka tehtävänä on, ei pelkästään tuoton hankkiminen omistajana yhtiöön sijoittamalle pääomalle, vaan nimenomaan voiton maksimointi markkinaolosuhteiden sallimissa rajoissa³⁹. Tämä toteutetaan toimeksiantosopimuksen kautta, jossa määritellään tavoitteet, mutta keinot jätetään avoimiksi yksityiskohtaisen määrittelyn ollessa käytännössä liian vaikeaa. Agenttiongelmien keskeinen lähtökohta

39 Päämies-agenttiteoria ei ole hyödynnettävissä vain liikkeenjohdollisissa omistajuussuhteissa, vaan kaikissa toimeksiantosuhteissa, joissa omistava osapuoli päämiehenä delegoi työn toiselle taholle eli agentille. Toimeksiantosuhteen vähimmäisedellytyksenä pidetään yleensä päämiehen ja agentin keskenään tekemää sopimusta. (Valkama 2004, 42.)

on, että täydellisen sopimuksen tavoite on käytännössä mahdoton saavuttaa. (Bannock, Baxter & Davis 2003, 307; Valkama 2004, 39–40.)

Päämies–agentti-teoria kuvaa päämiehen ja agentin välistä suhdetta käyttäen sopimusta metaforana siten, että teorian analysointiyksikkönä on päämiehen ja agentin välistä toimeksiantosuhdetta koskeva sopimus. Tämä tarkoittaa sitä, että teorian fokusalue on mahdollisimman tehokkaan sopimuksen määrittely annettujen, ihmisiä koskevien oletusten varassa, joita ovat yksilön oman edun tavoittelu, rajoitettu rationaalisuus, riskien välttäminen ja organisaation jäsenten tavoitekonfliktit. (Eisenhardt 1989, 58; ks. myös Valkama 2004, 39.)

Taulukko 5. Päämies-agenttiteorian keskeisimmät piirteet (Eisenhardt 1989, 59).

Perusajatus	Päämiehen ja agentin suhteen tulisi heijastaa informaation ja riskinkannon kustannusten tehokasta organisointia
Analyysiyksikkö	Päämiehen ja agentin välinen sopimus
Henkilöihin liittyvät oletukset	Itseintressi Rajoitettu rationaalisuus Riskien välttäminen
Organisaatioon liittyvät oletukset	Osallistujien tavoiteristiriita Vaikuttavuus tehokkuuden mittaamiskriteerinä Informaation asymmetria päämiehen ja agentin välillä
Informaatio-oletus	Informaatio on ostettavissa oleva hyödyke
Sopimusongelmat	Agenttisuhte (moraalinen uhka ja epäsuotuisa valinta) Riskinjako
Ongelmakenttä	Päämies–agentti-suhteessa toimijoilla on jossain määrin eri tavoitteet ja riskinottopreferenssit (mm. korvaus, sääntely, johtaminen, vaikutelmanhallinta, vertikaalinen integraatio, siirtohinnoittelu)

Valkaman (2004, 40) mukaan päämies–agentti-teorian ydinkysymykset ja tärkeimmät ongelmat ovat seuraavia:

- agenttisuhteen informaatio-ongelma
- osapuolten riskinjoon problematiikka
- agentin kannustinjärjestelmän optimaalisuus
- agentin tehokkuuden kontrollointi
- päämiehen ja agentin halujen ja tavoitteiden ristiriidat (ks. tark. Eisenhardt 1989, 58)
- osapuolten intressikonfliktit ja päämiehen ja agentin erilainen suhtautuminen riskinottoon (ks. tark. Eisenhardt 1989, 58).

Päämies–agentti-teorian informaatio-ongelma liittyy agenttisuhteessa ilmenevään tiedon vajavuuteen ja epäkuranttiuteen. Agentti tietää luonnollisesti päämiestä enemmän omasta osaamisestaan, antamastaan panoksesta ja saavuttamastaan tuloksesta. Tiedon haltijana agentti voi hyödyntää asemaansa joko salaamalla tietoa, antamalla

päämiehelle harhaanjohtavaa tietoa tai hyötymällä muulla tavoin tiedosta. Päämies taas tietää agenttia enemmän niistä tavoitteista, joihin sopimuksella pyritään. Ongelma aktualisoituu päämies-agenttisuhteen kaikissa vaiheissa agentin valinnasta alkaen. Päämiehen keinoksi ohjata agenttia jäävät sopimuskannustimet ja valvonta. Valvonnan järjestämisestä aiheutuu kuitenkin kustannuksia, kuten tilintarkastus ja sisäinen valvonta, joilta päämies voi ostaa tietoa agentin menestymisestä. Tämän mekanismin kautta tulee näkyväksi päämies-agenttiteorian oivallus siitä, että informaatiota voidaan pitää myös hyödykkeenä. Valvonnan tehostamiseksi päämiehen intresseihin kuuluu myös erilaisten johdon työn arviointijärjestelmien ja -menetelmien kehittäminen. (Valkama 2004, 41.)

Päämies-agentti-teoriaa on kritisoitu triviaaliksi ja sitä on pidetty liian yksikermaisena siinä suhteessa, että se jättää agenttisuhteen toimintaympäristön liian vähälle huomiolle (Valkama 2004, 43). Päämies-agentti-teoriaa onkin suositeltu laajennettavaksi monipuolisempiin ympäristöihin, mitä Valkama (2004) on tehnyt omassa tutkimuksessaan kuntapalveluiden näennäismarkkinoiden kontekstissa.

Päämies-agentti-teoriaa voidaankin soveltaa kunnallishallinnossa, koska vaaleilla valitut luottamushenkilöt kontrolloivat hallintovirkailijoita samaan tapaan kuin päämies agenttia, vaikka agenttiteoria ei täysin selitä erimerkiksi valtuuston ja kunnanjohtajan suhteen kaikkia piirteitä. Julkisella sektorilla päämies voi viitata myös kansalaiseen/kuntalaiseen ja äänestäjään tai heidän edustajaansa ja agentilla tarkoitetaan tällöin hallintovirkailijaa. Tässä kontekstissa toimeksiantojen väline on sopimuksen sijaan talousarvio. Erotuksena yrityksistä, joissa agenttina toimivat johtajat, julkishallinnon kontekstissa agentteja ovat virastot ja virkamiehet. Agentit ovatkin kunnallishallinnon kontekstissa monitasoisesta hallinnosta johtuen monesti kaksoisroolissa, mikä tekee kunnallisten agenttisuhteiden mieltämisen, agenttien kontrollin ja informaation jakelun vaikeammaksi kuin yksittäisissä organisaatioissa. Myös poliittikoppäämiehen motiivit ovat erilaiset kuin yksityisellä sektorilla, joten päämies-agenttiteorian soveltaminen kunnallishallintoon on tästäkin näkökulmasta haasteellista. Päämiehinä voidaan pitää myös kunnallispoliittisia päätöksentekijöitä ja agentteina palveluntuottajia, joille kunnan poliittinen yhteisö antaa palvelutuotannon toimeksiantoja. (Valkama 2004, 46–47.)

Päämies-agentti-teoriaan liittyy kiinteästi transaktiokustannuksen käsite. Transaktiokustannuksilla tarkoitetaan kustannuksia, jotka aiheutuvat kilpailuttamisesta, sopimuksen valmistelusta ja sopimuksen valvonnasta. Transaktiokustannusteoria jarruttaa yltiöpäistä toimeksiantojen ja kilpailutusten käyttöä, koska sen mukaan sopimussuhteet aiheuttavat transaktiokustannuksia, jotka on otettava huomioon valittaessa optimaalista hallintamallia. Institutionaalisen taloustieteen ydinsanoman mukaan demokraattisesti valituilla viranomaiselimillä tulisi olla mahdollisuus tehdä valintoja erilaisten organisointi-, hallinto- ja palvelutuotantotapojen suhteen. (Valkama et al. 2008, 38.)

Transaktiokustannusten teoria on syntynyt kritiikkinä neoklassista taloustiedettä kohtaan, joka olettaa, että markkinatoimijat ovat autonomisia yksiköitä, jotka tekevät rationaalisia päätöksiä pyrkiessään maksimoimaan oman hyvinvointinsa. Se myös olettaa, että on olemassa valtaa pitävä taho, joka tarvittaessa takaa markkinatoimijoille sopimusten pitävyyden tai pakkotäytännönpäntöä. (Valkama et al. 2008, 103.)

Transaktiokustannusteoria tunnistaa johtamisen transaktiokustannukset, markkinatransaktiokustannukset sekä poliittiset transaktiokustannukset. (Furubotn ja Richter 2000, 42–49; Valkama et al. 2008, 103.) Tyypillisiä markkinatransaktiokustannuksia ovat sopimusvalmistelu-, sopimukseteko-, sopimusseuranta- ja sosiaalisten suhteiden hoitokustannuksiin. Markkinatransaktion suorittaminen ja sitä kautta markkinatransaktiokustannusten syntyminen edellyttää, että markkinoilta löydetään mahdollinen, sopiva sopimuskumppani, kumppaniehdokkaan kanssa vaihdetaan informaatiota, käydään neuvottelut, tehdään sopimus ja sen jälkeen valvotaan sopimusehtojen toteutumista. (Furubotn ja Richter 2000, 43–45; Valkama et al. 2008, 101.)

Julkisten hankintojen kontekstissa markkinatransaktiokustannukset ovat oleellisessa roolissa. Ne aiheutuvat riippumatta tarjouskilpailun voittajasta ja sopimushinnasta. Koko hankintaprosessin läpivieminen hankinnan suunnittelusta sopimuksen solmimiseen ja sopimuksen valvontaan ja seurantaan sopimuskautena aiheuttaa markkinatransaktiokustannuksia. (Ibid.) Julkisen hankinnan alkuvaiheessa markkinatransaktiokustannusten voidaan olettaa olevan keskimääräistä suuremmat. Silloin hankintayksikön työtaakka hankinnan suunnittelun ja julkisen hankinnan toteutuksen osalta on suurempi. Myöhemmässä vaiheessa kilpailutuksen tultua rutiiniksi transaktiokustannusten voidaan olettaa pienenevän. (Valkama et al. 2008, 102.)

Poliittiset transaktiokustannukset pitävät sisällään kollektiivisen päätöksentekojärjestelmän tuottamien julkisten hyödykkeiden kustannukset. Poliittisia transaktiokustannuksia syntyy, koska omistusoikeuksia on suojeltava ja sopimusten täytäntöönpano saattaa vaatia viranomaisten myötävaikutusta. Poliittisia transaktiokustannuksia ovat muun muassa hallintotoiminnan, lainsäädäntötyön sekä koulutus-, oikeus- ja puolustuslaitoksen kustannukset. (Furubotn ja Richter 2000, 47–49; Valkama et al. 2008, 103.)

Johtamisen transaktiokustannukset keskittyvät yrityksen ja sen työntekijöiden välisen työsuhteen täytäntöönpanon kustannuksiin. Tällaisia kustannuksia ovat muun muassa organisaation perustamisen, ylläpidon ja muuttamisen kustannukset, henkilöstöhallinnon, informaatioteknologiainvestointien, viestinnän ja lobbaamisen kustannukset. Lisäksi organisaation johtamisen kustannuksiin kuuluvat informaatiokustannukset, jotka aiheutuvat päätöksenteosta, päätösten täytäntöönpanon valvonasta ja työntekijöiden suoriutumisen mittaamisesta. Myös tavaroiden ja palveluiden logistiikkaan ja laadunvarmistukseen liittyvät kustannukset ovat osa johtamisen transaktiokustannuksia. (Furubotn ja Richter 2000, 46–47.)

Transaktiokustannukset ovat seurausta organisaatioissa tapahtuvasta työnjaosta ja erikoistumisesta. Kaikkiin transaktioihin vaaditaan resursseja, jotka sitovat pääomaa, eli transaktiopääomaa. Transaktiokustannusten suuruus riippuu myös siitä, millaiset ovat toimijoiden väliset teknis-logistiset sekä myös sosiaaliset, kanssakäymiseen ja viestintään liittyvät suhteet. Luottamus ja sosiaalinen pääoma vaikuttavat suoraan siihen, miten paljon ja millaisia resursseja taloudellinen vaihdanta edellyttää. (Valkama et al. 2008, 100–101).

4.3.2 Keskittämisen ja hajauttamisen ristiriita

NPM:n kaksitahoinen luonne toisaalta taloustieteeseen ja toisaalta johtamisteorioihin nojaavana reformioppina aiheuttaa sille sisäisiä jännitteitä. Ensimmäinen ideoiden joukko pohjaa taloustieteen kolmeen organisaatioteoriaan, joita edellä lyhyesti kuvattiin: julkisen valinnan teoriaan, päämies-agenttiteoriaan ja transaktiokustannusteoriaan. Teoriat painottavat edustuksellista, poliittista hallintoa virkamiesbyrokratian ohi. Tämä suuntaus implikoi, että poliittisten johtajien valtaa on vahvistettava byrokratiaa ja virkamieshallintoa vastaan. Vallan keskittäminen poliitikoille edellyttää erityisesti toimintojen keskittämistä, koordinointia ja kontrollointia. Sopimukselliset järjestelyt ovat pääkeino päämäärän saavuttamisessa. (Christensen & Lægreid 2002, 270.)

Toinen NPM:n taustalla vaikuttava ideoiden joukko pohjaa managerialistiseen koulukuntaan, joka keskittyy tarpeeseen uudelleen luoda liikkeenjohdollisten periaatteiden johtoasema hallinnossa. Tämä suuntaus, joka tähtää johtajien toimintakapasiteetin ja osaamisen parantamiseen, edellyttää desentralisaatiota, hajauttamista ja delegointia. (Christensen & Lægreid 2002, 270.) Käytännössä NPM on tästä näkökulmasta byrokraattisen, tiukasti normiohjatun organisaation purkamista ja muokkaamista joustavammaksi, elävämmäksi organisaatioksi. Sen taustalla on yleisten hallinnon ja johtamisen teorioiden ja ideologioiden soveltaminen julkiseen hallintoon, jolloin johtamisen katsotaan olevan samankaltaista yksityisellä ja julkisella sektorilla. Siirtymistä byrokratiasta uuteen julkiseen johtamiseen luonnehtii johtamisen tasolla siirtyminen hallintovirkamiehistä (public administration) julkisiin johtajiin (public management). (Haveri 2000, 34.) Koska uusi julkisjohtaminen on myös johtamisdoktriini, on johtajien roolin muutos byrokratiasta uuteen julkisjohtamiseen siirryttäessä keskeinen. NPM:ssä virkamiesrooli väistyy koordinaattorin ja toiminnan organisaattorin roolin tieltä ja tulosvastuun osuus korostuu.

NPM on siten kaksiteräinen miekka, joka edellyttää sekä keskittämistä että desentralisaatiota. Christensenin ja Lægreidin (2002, 270) mukaan vaaka kääntyy kuitenkin pikemminkin desentralisaation kuin keskittämisen puolelle yhdistettäessä johtamisen ja sopimuksellisuuden elementtejä.

NPM keskittyy hajautettuun valtioon, jossa poliittinen prosessi ja täytäntöönpano ovat ainakin osittain erotettu toisistaan ja jossa täytäntöönpano on ihanteellisissa olosuhteissa kilpailuasetelmassa, koska se on hajautettu pieniin palveluysikköihin. NPM:n fokus on lähes täysin organisaation sisäisissä prosesseissa ja johtamisessa ja se korostaa taloutta ja palveluysikköiden taloudellisuutta julkisten palveluiden tuotannossa (käsitteellistettynä näiden prosessien tuotoksiin). NPM edellyttää kaikissa poliittisissa toimintaympäristöissä itsenäisten palveluysikköjen välistä kilpailua, joka tapahtuu horisontaalisesti järjestyneillä markkinoilla ja jossa päähallintamekanismi on jonkinlainen yhdistelmä kilpailua, hintamekanismia ja sopimuksellisuutta riippuen NPM:n variantista. NPM:n arvoperusta pitää sisällään uskomuksen, että markkinat ja niiden toiminta luo parhaan mahdollisen alustan julkisten palveluiden tuotannolle. (Osborne 2006, 382.)

Kunnat ovat NPM:n desentralisaatiodoktriinin innoittamana ja tukemana hajauttaneet toimintojaan ja lisänneet palvelutuotantoyksikköiden autonomiaa. Palvelutuotantoyksiköitä on etäännytetty keskushallinnosta muun muassa liikelaitostamalla

ja yhtiöittämällä. Kehitys on ollut samansuuntaista monissa länsimaissa. (Reichard 2006, 477.)

Uuden julkisjohtamisen avulla on yleisesti pyritty lisäämään julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta ja tuottavuutta, löytämään ratkaisuja niukentuneen julkisen talouden aiheuttamiin paineisiin ja pohtimaan hallinnon kokoon ja kustannuksiin liittyviä kysymyksiä. Keskeisin uudistusteema on kirjoitettu muotoon hallinto toimii paremmin ja maksaa vähemmän. (Lähdesmäki 2003, 9.) Haverin (2000, 33) mukaan uusi julkisjohtaminen on eräänlainen kokoelma ohjeita siitä, millaista julkisen johtamisen tulisi olla, jotta se olisi hyvää. Hyvän taustalta löytyy käsitys arvoista, jotka uuden julkisjohtamisen kohdalla liittyvät taloudellisuuteen ja tehokkuuteen sekä hyvään palveluun. Käytännön tuloksena tässä kehityksessä on ollut esimerkiksi organisaatioiden itseohjautuvuuden lisääntyminen. (Haveri 2000, 33.)

Suomalainen kuntien uudistaminen NPM:n oppien mukaisesti noudattelee pääsääntöisesti kansainvälisiä esimerkkejä. Kuitenkin autonomian korostaminen erottaa suomalaisen kunnallishallinnon uudistamisen esimerkiksi vastaavan ajan brittiläisistä uudistamistoimista. Itsehallinnon ja itseohjautuvuuden korostuminen kuntahallinnon uudistushankkeiden visionäärisenä tavoitteena kertoo kuntien itsehallinnon olevan arvo, jonka taustalla oli uudistuksia toteuttaneiden tahojen laaja konsensus. Itseohjautuvuus merkitsee vapautta ja vastuuta kunnan menestyksestä, siitä että kunta on omillaan ja riippuvainen omista toimenpiteistään, esimerkiksi johtamisen laadusta tai toimintojen kehittämisestä. (Haveri 2008b, 127.)

Uutta julkisjohtamista on määritelty akateemisessa keskustelussa monella tavoin. Kuitenkin yleisesti keskustelussa on saavutettu yksimielisyys siitä, että kaikille uuden julkisjohtamisen luonnehdinnoille ovat yhteisiä ainakin seuraavat näkökulmat, joihin se voidaan tiivistää (Boston, Martin, Pallot & Walsh 1996, 26; Osborne 2006, 379):

- Yksityistä ja julkista sektoria voidaan ja tulisi johtaa samoin perustein ja samoista lähtökohdista.
- Toiminnan painopiste sijaitsee enemmän tuloksen saavuttamisessa kuin itse toimimisessa, ja johtaminen painottuu enemmän kuin toimintatapa (policy).
- Raportoinnin, seurannan ja tulostavastuullisuuden mekanismit vähentävät valvonnan tarvetta.
- Suuret byrokraattiset hallintokokonaisuudet pilkotaan pieniksi tulostavastuullisiksi yksiköiksi, joissa kulujen vähentäminen ja tehokkuus ovat osa toimintaa.
- Julkisirahoitteisista palveluista pyritään siirtymään yksityisiin, yksityistäminen korostuu, ja tehtäviä hoidetaan enenevässä määrin sopimusperusteisesti.
- Yksityisen sektorin yrittäjämainen johtaminen, kuten lyhytaikaiset työsovimukset, strateginen suunnittelu ja tulospalkkaus ovat käytössä julkisissa organisaatioissa.

Verrattuna vanhaan julkiseen hallintoon, joka perustui sääntöihin, ohjeisiin, prosedureihin ja niiden noudattamiseen, NPM:n kannustaa viranhaltijoita riskinottoon. Siinä

missä perinteinen hallinnon vastuullisuus oli pääasiassa panos- ja prosessorientoitunut sekä ex ante -kontrolloitua, NPM-reformit mittaavat saavutettuja tuloksia ja tehokkuutta jälkikäteen skä painottavat vastuullisuutta suhteessa asiakkaisiin. (Verhoest & Mattei 2010, 167.)

4.3.3 NPM sopimuksellisuusdoktriinina

Sopimuksellisuus muodostaa keskeisen toimintatavan nykyisessä NPM-orientoituneessa kunnallishallinnossa. NPM toimintatapana on johtanut sopimuksellisuuden aseman korostumiseen, ja se onkin paitsi julkisen johtamisen ja hallinnon uudistamisen doktriini myös sopimuksellisuusdoktriini. (Hyryläinen 2004, 45.)

Miksi tekisit itse, jos voisit ostaa -logiikka (ks. Domberger 1998, 3–13) on yleistynyt kuntasektorilla sitä mukaa, kun mielipideilmasto on muuttunut muiden länsimaiden perässä myönteisemmäksi ulkoistamiselle. Suomalaisessa keskustelussa keskiöön on noussut kilpailuttaminen ja hankintaprosessi vaiheineen, vaikka kyseessä on Hyryläisen mukaan (2004, 14) vain pieni rajattu vaihe solmittujen sopimusten välillä.

Ulkoistamisen ja sopimuksellisuuden motiivit voidaan Davisin ja Rhodesin (2000, 89) mukaan kiteyttää neljään kohtaan:

- tehokkuus – enemmän palveluja ja hyödykkeitä vähemmällä rahalla
- rahoitus – talouden tasapainottaminen veroja korottamatta
- ideologia – molemmat osapuolet uskovat uusliberalismiin, erityisesti kilpailun ja markkinoiden hyvytyteen
- erikoistuminen – hyödyntää ulkoista erityisosaamista sen sijaan, että organisaatioon luotaisiin omaa erityisosaamista (esimerkkeinä informaatioteknologia ja turvallisuus).

NPM tekee sopimuksista tärkeän työkalun toimijoiden välisissä suhteissa. Julkinen sektori toimii paremmin, jos sopimukset tehdään eksplisiittisesti siten, että niissä todetaan sopimusehtojen muodossa odotetut tulokset ja niiden saavuttamisen seuranta. Sopimuksellisuus poistaa tehottomuutta selkeyttämällä sitä, mitä kultakin taholta odotetaan sopimusvelvoitteina. Myös kulujen seuranta helpottuu sopimusten myötä. (Lane 2000, 193.)

Vaikka sopimuksella voi olla monia merkityksiä, eikä sillä aina tarkoiteta juridisesti sitovaa tahdonilmausta kahden tai useamman toimijan välillä, NPM:n kontekstissa sopimus määritellään aina oikeaksi sopimukseksi (Lane 2000, 197). Suuri osa näistä sopimuksista on lisäksi yksityisoikeudellisia, kuten yleensä julkisten hankintojen kohdalla. Palvelujen tuotantoon liittyy kunnissa lisäksi muunlaisia sopimuksia, kuten esimerkiksi erikoissairaanhoidon sopimusohjauksessa käytettävät sopimukset, joita voi juridisen sitovuutensa näkökulmasta nimittää kvasisopimuksiksi (Sihvonen 2006, 118–120; Lane 2000, 199). Sopimuksellisuus ja sopimusten kirjo kasvavat NPM:n myötä palvelujen järjestämiseen liittyvien sopimusten vuoksi.

NPM:lle ovat tyypillisiä lyhytaikaiset sopimukset, joilla haetaan maksimaalista taloudellista tehokkuutta palvelutuotantoon. Tämä toteutuu lyhyen kilpailuttamissyk-

lin kautta. Toisaalta NPM:n kontekstissa tunnetaan myös kumppanuussopimukset, jotka eivät välittömästi tähtää pelkästään palvelun tuottamiseen vaan pidempiaikaiseen yhteistyöhön ja kehittämiseen. (Lane 2000, 206–207.) Hankintojen kontekstissa kumppanuussopimukset, kuten PPP- ja PFI⁴⁰-mallit, nimenomaisesti voidaan nähdä NPM:n ilmentymänä (Kerley 2004, 97).

Sopimukselliset järjestelyt eroavat toisistaan sopimuksen perustana olevan luottamuksen syvyyden suhteen. Joissain tapauksissa ei ole edes tarpeen tavoitella syvää luottamusta osapuolten välillä, tällöin riittää matalampi luottamuksen taso. Tähän vaikuttaa muun muassa sopimussuhteen pituus. Kilpailuttaminen muokkaa kuntien ja niiden sopimuskumppaneiden välisen suhteen luonnetta ja kehittymistä. Ahkerasti kilpailutetulla alalla suhde muodostuu erilaiseksi kuin sellaisella, jolla kilpailuttamista ei yhtä tiheään esiinny. Sopimussuhde ei ole osapuolten välillä välttämättä aina myöskään symmetrinen. Jos tilaajalla on valittavana sopimuskumppaneiksi vain muutamia tuottajia tai tuottajilla vain harvoja tilaajia, niin vaihtoehdot vähenevät ja vaikuttavat kaikkeen päätöksentekoon. Pitkäaikaisissa sopimussuhteissa opitaan tuntemaan kumppani ja oikeammin sitä edustavat ihmiset, sillä sopimussuhde organisaatioiden välillä on samalla myös sosiaalinen suhde organisaatioita edustavien ihmisten välillä. (Hyyryläinen 2004, 36–38.)

Sopimussuhde ei välttämättä ole muuttumaton ajan kuluessa sopimuksen tiukuuden suhteen. Vaikka kaikki sopimukset ovat lähtökohtaisesti luettava niin kuin ne on kirjoitettu, tiukasta sopimuksesta voidaan sopimussuhteen kehittyessä siirtyä väljemmän sopimukseen ja päinvastoin. Parhaimmillaan sopimus täydentyy kumppanuudella sanan myönteisimmässä merkityksessä. Myös sopimussuhteen ulkopuoliset tekijät voivat vaikuttaa sopimukseen niitä tiukentavasti, esimerkkinä tästä lainsäädännön muutokset. (Hyyryläinen 2004, 39.) Sopimuksellisuuden yhtenä kasvualustana ovatkin yhteistyö ja kumppanuus, jotka liittyvät kiinteästi kuntien hallintasuhteisiin (Hyyryläinen 2004, 47).

Sopimuksellisuutta on kritisoitu muun muassa siitä, että epäsymmetrisen informaation vuoksi palvelun tuottajille voi muodostua etulyöntiasema tilaajiin nähden, joka johtaa kustannusten nousuun (Lane 2000, 208). Myös laadusta sopimisen mahdolltomuutta, tilojen ja laitteiden omistajuuteen ja virkavastuuseen liittyviä kysymyksiä sekä sopimuksellisuuden vaikutuksia työntekijöiden asemaan on kritisoitu sopimuksellisuudessa. Vastaavasti sopimuksellisuuden etuina pidetään tilaaja–tuottaja-funktioiden erottamista toisistaan, velvoitetta hankinnan kohteen tarkkaan määrittelyyn, kilpailua sekä seurantaa (Hyyryläinen 2004, 114–115).

Vaikka NPM mahdollisesti alkaa menettää merkitystään julkisen hallinnon muutosta kuvaavana teoriana, siihen liittyvä sopimuksellisuus ja sopimusten soveltaminen palvelutuotannossa ei ole menettämässä merkitystään, päinvastoin. Julkisten hankintojen ympärille on Lanen (2000, 215) mukaan muodostunut julkisen sektorin sopimusregiimi, joka muodostuu kolmesta elementistä:

40 Private finance initiative = yksityisrahoitusmalli, jossa yksityinen toimija rahoittaa, suunnittelee ja toteuttaa julkisen hankinnan kohteen ja mahdollisesti myös ylläpitää sitä tietyin ajan julkisen ostajan puolesta (Härmä 2005).

- yksityisoikeudellisesta sopimuksesta
- tilaajan ja tuottajan välillä, joka muodostetaan
- hankintaprosessin kautta.

Edellä mainittujen sopimusten solmiminen ja hallinnointi synnyttävät uuden professoryhmän, jonka tehtävänä on neuvotella, selvittää ja toimeenpanna sopimuksia, joita uudessa hallintokulttuurissa tarvitaan. Poliitikot eivät voi toteuttaa sopimisen prosesseja itse, vaan tehtävään valitut virkamiehet toteuttavat ne heidän puolestaan. Lane (2000, 217) kuvaa näitä virkamiehiä toimitusjohtajiksi.

Toimiessaan ideaalisti palvelujen järjestämisessä, sopimusregiimi tekee tarpeettomaksi, ei pelkästään hallinnollisen byrokratian, vaan jopa merkittävän osan julkishallinnon poliittisista prosesseista. Sopimusoikeus voi syrjäyttää Lanen (2000, 216) mukaan jopa keskeisimmän julkisen sektorin toimintaa säätelevän lainsäädännön.

4.3.4 NPM:n kritiikki

Uutta julkisjohtamista on kritisoitu siitä, ettei sillä ole selvää filosofista pohjaa, eikä kiinteää empiiristä perustaa. Uuden julkisjohtamisen on katsottu suhtautuvan liian yleistävästi erilaisiin organisaatiokulttuureihin ja osaltaan edesauttavan erilaisen hallinnon asiantuntemuksen hävittämistä. Tämän katsotaan haavoittavan julkishallintoa niin, ettei se enää kykene reagoimaan esimerkiksi kärjistyneissä ongelmatilanteissa. Uusi julkisjohtaminen on saanut kritiikkiä myös siitä, ettei se ota tarpeeksi huomioon julkishallinnon erityispiirteitä ja -vaatimuksia, kuten hallinnon nuhteettomuusvaatimusta. Sitä on syytetty myös siitä, että se on ymmärtämätön hallinnon poliittista ulottuvuutta kohtaan. Hallinnon pirstoutuminen nähdään myös uuden julkisjohtamisen ongelmana. (Boston et al. 1996, 36.)

NPM:ssä voidaan osoittaa neljä ominaisuutta, joita voidaan pitää sen selkeinä heikkouksina ja jotka eivät vastaa kuntien nykytoimintaympäristön vaateita. Ensinnäkin NPM:n fokus on liiaksi yksittäisen organisaation sisäisessä toiminnassa. NPM keskittyy kolmen e:n (economy, efficiency and effectiveness) ja vastinetta rahalle -ajatteluun ja laiminlyö organisaatioiden välisten yhteyksien ja verkostojen hallinnan, joissa julkinen sektori toimii. Toiseksi NPM ei huomioi verkostojen hallinnassa tarvittavia ominaisuuksia, kuten luottamusta ja diplomatiaa, vaan keskittyy liikaa tavoitteiden objektiivisuuteen ja niiden saavuttamiseen. Sopimuksen tarkkaa toteutumista tärkeämpää tilaajan ja tuottajan välisissä suhteissa on luottamuksen säilyttäminen. Kolmanneksi NPM on tulorientoitunut. Usean toimijan verkostoissa kukaan ei yksin saavuta tuloksia ja niiden mittaamisesta voida useinkaan sopia. Verkostot kaivavat maata NPM:n alta, koska se fokuksituu organisaation sisäisten tavoitteiden saavuttamiseen ja niiden mittaamiseen. Neljänneksi NPM:n ytimessä on kilpailun ja ohjaamisen ristiriita. Markkinoiden ja kilpailun kieli vastaa vain osittain ohjauksen haasteeseen ja verkostojen luottamus ei riitä NPM:ssä kehittämään tarvittavaa tasapainoa. (Rhodes 2003, 55–56.)

Vartolan (2009, 14) mukaan viimeisen 20 vuoden aikana toteutettujen NPM-henkisten uudistusten jalkoihin on jäänyt myös julkisen hallinnon ydinrakenteen erityisluonne, byrokratia. Vähintäänkin implisiittinen ajatus siitä, että julkishallintoa

tulisi verrata menestyviin yrityksiin ja edellyttää siltä tuloksellisuutta hyvyyden mittarina, tyypistä julkisen sektorin olemusta liiaksi ja laiminlyö sen legalistis-hallinnollisen ytimen.

Christensenin ja Lægreidin (2002, 289) mukaan NPM:a voidaan syyttää epäsuorasti myös kuntalaisten ja kansalaisten poliittisen aktiivisuuden vähenemisestä. Kun kuntalaisten ja kansalaisten rooli tyypistään kuluttajan ja asiakkaan rooliin, luo se kasvualustaa anti- tai epäpoliittisille ajatuksille. Lisäksi NPM johtaa lopulta yksityistämisen- ja ulkoistamispyrkimystensä vuoksi julkisten palveluiden eroosioon. Demokratia väistyy markkinoiden tieltä myös julkisissa palveluissa.

Lisäksi NPM-uudistusten seurauksista on sanottu, että niistä on erittäin vaikea saada reliaabelia, tutkittua tietoa ja sitä kautta on vaikeaa myös saada tilille uudistuksen taustalla vaikuttavia toimijoita. Toisaalta NPM-uudistuksia on yhdistänyt jo pidemmän aikaa se, että edellä mainituilla vaikeuksilla ei juuri ole merkitystä, jos uskomus uudistusten tärkeydestä on riittävän vahva. NPM-uudistukset ovat niin syvään juurtuneita uusliberaaliin maailmankulttuuriin ja ajatteluun, että niiden positiivista vaikutuksista ei tarvita evidenssiä, sillä uudistusten positiivisten vaikutusten oletetaan joka tapauksessa olevan olemassa. (Hansen 2010, 272.)

4.3.5 NPM:n tulevaisuus

NPM on nähty julkisella sektorilla lääkkeenä julkishallinnon kriisiin, josta on keskusteltu laajasti 90-luvulta lähtien. Toisaalta samaan aikaan NPM:n aikojen katsotaan olevan ohi ja teoria alkaa menettää relevanssiaan (Lane 2000).

Christensen ja Lægreid (2007) argumentoivat, että NPM uudistuksena ei ole missään muotoa ohi tai aikansa elänyt, mutta se on muuttanut muotoaan. Siihen on liitetty uuden tyyppisiä reformeja, sitä on suunnattu uudelleen erityisesti irrottamalla siitä osia. Christensen ja Lægreid ovat tutkineet NPM:n pitkäaikaisvaikutuksia ja todenneet muun muassa Pohjoismaiden NPM-reformien olleen maltillisia Australian ja Uuden Seelannin vastaaviin uudistuksiin verrattuna. Heidän mukaansa NPM-uudistukset voidaan jakaa ensimmäisen ja toisen sukupolven reformeihin ja varsinkin toisen sukupolven reformeihin liittyy se, että edelleen formaalilla ohjauksella on tärkeä rooli, vaikka kulttuurinen ja muu pehmeämpi epäformaali ohjaus täydentää sitä enenevässä määrin. Toisen sukupolven reformeja luonnehtii NPM desentralisaatio-aallon jälkeinen resentralisaatio, joka kulkee whole-of-government -sloganin alla. Tällä hetkellä jatkuva WG-uudistus on vastaliike NPM:n aikaansaamalle hallinnon siiloutumiselle, jossa yhdellä virastolla on yksi tehtävä. (Christensen & Lægreid 2007a, 10–12.) WG-uudistus voidaan nähdä myös hallinnon yrityksenä tarttua ilkeisiin ongelmiin ylittämällä sektoriraja-aitoja ja parantamalla vertikaalisen ja horisontaalisen koordinaatiota politiikan ja implementoinnin alueella (Fimreite & Lægreid 2009, 282; Christensen & Lægreid 2007b, 1060). Näiltä osin whole-of-government -uudistus voidaan nähdä varsin samansuuntaisena ja osin samansisältöisenä uuden julkisen hallinnan kanssa, jota käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

WG:n taustalla vaikuttaa Blairin hallituksen 1997 aloittaman hallinnon eheyttämisuudistus, josta käytettiin nimeä joined-up government, yhdistetty hallinto ja josta WG:n voidaan katsoa saaneen alkunsa. Kaikkia sen jälkeen aloitettuja NPM:n jälkeisiä

uudistuksia yhdistää seuraavat tekijät: neuvottelujen korostuminen yhteisen tahdon luomisessa, laajemman ja pidempiaikaisemman omistajuuden tuleminen ostamisen funktion tilalle, epäformaalin, yhteisiin tavoitteisiin perustuvan yhteistyön lisääntyminen sekä rakenteellisten uudistusten väistyminen kulttuuristen ja asenteellisten sekä prosessiuudistusten tieltä. NPM:n jälkeiset uudistukset ovat saaneet edellä kuvatun suunnan niin Uudessa Seelannissa, Australiassa, Britanniassa kuin Kanadassakin. (Christensen & Lægreid 2007b, 1060–1062.) Parhaillaan Yhdysvallat ovat ottamassa hallinnon kehittämisessä hyvin samanlaisen suunnan, kuin minkä WG-uudistus on muissa anglosaksissa maissa viitoittanut (Christensen & Lægreid 2007b, 1064.)

Levy on hahmotellut tutkimuksessaan (2010, 236–239) NPM:n neljä mahdollista tulevaisuutta. Skenaariot ovat status quo (nykytila), intensifikaatio, torjuminen ja uudelleenkeksiminen.

Jo mahdollisten tulevaisuuksien nimet kertovat paljon niiden sisällöstä, mutta lienee tarkoituksenmukaista avata skenaarioiden sisältöä hieman tästä huolimatta. NPM:n tulevaisuus, jossa tilanne pysyy sellaisena, kuin se tällä hetkellä on (status quo) perustuu olettamukseen, että NPM reformina ei muuta radikaalisti suuntaa. Muutos tapahtuu asteittain ja olemassa olevat konfliktit professionaalisten ja liikkeenjohdollisten periaatteiden välillä säilyvät. Markkinaperusteiset ratkaisut korvaavat systemaattisesti byrokraattisia hallintomalleja, tulosojaus leviää organisaatioissa ja yksityiset rahoitusmallit yleistyvät. Olemassa olevan tilanteen säilyttäminen sellaisenaan on aina houkutteleva vaihtoehto ja Britannian tarkastusvirasto NAO onkin todennut raportissaan 2009, että hallinto jatkaa edelleen riskinoton välttämistä, toimii keskitetyissä hierarkioissa ja delegoi riittämättömästi. (Ibid.)

Tämän hetkisen tiedon valossa edellä kuvatun kaltainen säilyttävä tulevaisuus näyttää kuitenkin epätodennäköiseltä. Yksi vaihtoehto status quon säilyttämiselle on NPM:n intensifikaatio, jossa olemassa olevat trendit vahvistuvat edelleen. Tällöin odotettavissa on, että kvasimarkkinoiden synty ja desentralisaatio lisääntyvät sekä organisaatioiden suorituksen johtamisen vaatimukset, johtajien tulospalkkaus, managerialismi ja auditointi laajenevat. Riskienhallinta lisääntyy huomattavasti johtamisen kontrollivarustuksessa ja -arsenaalissa. (Ibid.) Christensen ja Lægreid (2008, 13–14) puhuvat myös post-NPM-uudistuksista, joka voidaan nähdä osittain myös NPM:n intensifikaationa. Hallinnon uudistamisen elementtejä, jotka liittyvät tähän post-NPM-vaiheeseen ovat tietoperusteinen ja arvojohtaminen, hallinnon eettiset ohjeistukset ja edelleen laajempi horisontaalinen hajauttaminen (mm. tilaaja–tuottajamallit). Tämän suuntainen NPM:n intensifikaatio voidaan nähdä myös Suomessa. Häikiön (2010, 366) mukaan suomalaiset kunnat lisäävät tehokkuuttaan, mittaavat vaikuttavuutta ja laatua, ottavat käyttöön tilaaja–tuottaja-malleja ja siirtyvät julkista palveluista markkinaehtoiisiin palveluihin. Keskustelua käydään valinnanvapaudesta, kuluttajaorientaatiosta ja sopimuksista.

Radikaalisti erilainen NPM:n tulevaisuudenskenaario oli perinpohjainen NPM:n torjuminen ja paluu perinteiseen julkiseen hallintoon. NPM:n sijaan hallintoa odottaisi professionaalisten ja julkisten palvelujen arvojen renessanssi. Tämä skenaario ei ole niin kaukaa haettu kuin ensi ajattelemalta ehkä luulisi. Vallitseva taloudellinen kriisi on ajanut hallitukset kriisiin, joista ulospääsytienä on perinteisen hallinnon paluu mikäli instituutioiden legitimitetti ei parane ja/tai hallinnon toimien taso nouse. Islannin ja

Kreikan tapaukset ovat esimerkkejä tämän tyyppisistä ongelmista ja niihin sovelletuissa ratkaisuissa. (Levy 2010, 237–238.)

Edellä kuvatut kehitysvaihtoehdot johtavat neljänteen ja viimeiseen NPM:n tulevaisuusskenaarioon, NPM:n uudelleenkeksimiseen, joka kombinoi valikoiden kolmen edeltävän skenaarion elementtejä uudelleenfokusoiden NPM:n agenda. Tässä hahmoteltava uusi NPM keskittyy ennen kaikkea seuraaviin elementteihin:

- vastinetta rahalle -tarkastusten intensifiointi ja tehokkuusajurit
- tulokellisuuden ja riskienhallinnan yleistymisen läpinäkyvämpien organisaatioiden viitekehityksessä, jossa yrittäjämäistä toimintaa on rajoitettu ja kanavoitu
- enemmän tilaa innovaatioille ja riskien pienetessä niiden skaalaaminen koko organisaatioon. (Ibid.)

Christensenin ja Lægreidin (2007) ja Levyn (2010) luonnehdinnoille NPM:n tulevaisuudesta on yhteistä se, että niissä nähdään NPM:n klassisten piirteiden säilyminen ja edelleenvahvistuminen samalla, kun rinnalle tulee uusia reformityökaluja ja ohjausmekanismeja sekä myös paluuta vanhaan (kuten resentralisaatio, läpinäkyvämmät organisaatiot, joissa yrittäjämäistä toimintaa on rajoitettu ja kanavoitu). Tällä hetkellä NPM-tyyppisistä uudistuksista ollaan kiinnostuneita muun muassa Japanissa, Etelä-Koreassa ja Singaporessa (Valkama et al. 2008, 38), joista aikanaan tulee evidenssiä siitä, mihin suuntaan NPM kehittyy.

Rhodesin (2003, 55–56) NPM:ssä osoittamat heikkoudet liittyen hallinnon verkostoissa toimimiseen ja organisaatioiden välisten suhteiden huomioimiseen pyritään paikkaamaan ja korjaamaan uudemmissa julkisen hallinnon uudistamisen suuntauksissa. Nämä puutteet tulevatkin paremmin huomioiduksi alaa valtaavan hallinta-ajattelun kautta vastaamaan kuntien nykytoimintaympäristön vaateita. Hallinta keskittyy organisaatioiden välisen yhteyksien ja verkostojen hallintaan, jonka NPM laiminlyö.

Viime aikoina suomalaiset kunnat ovat kehittyneet verkostokuntien suuntaan, joissa palvelut ja aluekehitys järjestetään yhä enemmän erilaisten verkostojen kautta kuntien yhteistyönä, ostopalveluina tai yhdessä kolmannen sektorin kanssa. Verkostomalli merkitsee uudenlaisia koordinointi- ja johtamisjärjestelmiä sekä uusia yhteistyöorganisaatioita ja -rakenteita. Verkostokuntaan liittyy myös monitasoisen hallinnan kautta toteutettavien kokeilujen, ohjelmien ja projektien viidakko. (Haveri 2008b, 132.)

4.4 Kolmas aalto: uusi paikallinen hallinta

Kuntien toiminnan ja talouden ohjaaminen perustuu nykymuodossaan uuteen hallinta-ajatteluun, jonka perustana ovat erilaiset, tapauskohtaisesti rakentuvat yhteistyö-, kumppanuus- ja verkostosuhteet eri yhteistyötahojen kanssa (Haveri 2000, 40). Hallinnasta on kotimaisessakin keskustelussa käytetty rinnalla sen englanninkielistä termiä *governance* ja uuden hallintatavan sloganiksi onkin muodostunut *from government to governance*, hallinnosta hallintaan.

Uusi paikallinen hallinta edustaa kunnallishallinnon uudistamisen kolmatta aaltoa. Se korostaa paikallishallinnon yhteisöllistä luonnetta, ja sen mukaan tehtävien hoitamisessa oleellista on yhteistyö eri toimijoiden välillä niin paikallisesti kuin vertikaalisestikin. Kunnat liittoutuvat sekä keskenään että hakevat kumppanuutta julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa. Myös kuntalaisten osallisuutta palveluissa parannetaan. Uusi paikallinen hallintatapa haastaa uuden julkisjohtamisen ajatukset entistä tehokkaammasta, kevyemmästä ja asiakasorientoituneemmasta kunnasta korostamalla kokonaisuuden hallintaa, jossa johtaminen on yhteisön johtamista asukkaiden hyvinvoinnin turvaamiseksi yhteistyössä yhteisön jäsenten kanssa. (Somerville & Haines 2008, 61–79; Haveri 2008b, 135.)

Hallinta on tullut osaksi kunnallispoliittista keskustelua vasta 2000-luvulla (Lähdesmäki 2003, 35). Sitä ennen hallintaa koskeva keskustelua käytiin politiikan ja hallinnon tutkimuksen piirissä 1980-luvun lopulta lähtien. Poliitiikan tutkimuksessa hallinta-ajattelu näkyi ennen kaikkea kansallisvaltion roolia koskevana keskusteluna alue- ja paikallishallinnon sekä globaalin ja regionaalisen hallinnan instituutioiden vahvistuessa kansallisvaltioiden kustannuksella. (Anttiroiko & Haveri 2007, 164.)

Hallintotieteissä hallintakeskustelu fokusoitui valtion sijaan hallintoon ja organisaatioihin. Termiä hallinta on käytetty Osbornen (2006, 381; ks. myös Rhodes 2002, 208–209, Kooiman 2002, 44–45) mukaan hallintotieteissä muun muassa seuraavissa merkityksissä ja yhteyksissä:

- sosiaalipoliittinen hallinta yhteiskunnan institutionaalisten suhteiden kuvaamisen teoriana
- hallinta organisaatioiden välisten verkostojen organisoitumisena, joka tapahtuu sekä ilman hallintoa että yhteistyössä sen kanssa julkisten palvelujen tuottamiseksi
- hallinta julkisen hallinnon teorian uudelleen positiointina ja modernin maailman realiteetit huomioon ottamisena
- hallinta tapana tutkia poliittisten yhteisöjen ja verkostojen toimintaa
- hallinta julkisen hallinnon johtamisen edustajana
- hallinta konseptina jolla tutkia NPM:n sisäisiä prosesseja ja toimintaa.

Vaikka edellä mainitut näkemykset hallinnasta ovat legitiimejä omien rajaustensa sisällä, piilee hallinta-ajattelussa toisaalta kyky kasvuun yhtenäiseksi ja perusteelliseksi teoriaksi, jonka avulla voi ottaa haltuun 2000-luvun monimuotoisen ja pluralistisen kompleksisuuden. (Osborne 2006, 381.) Klijinin (2008, 508) mukaan hallintakäsitteen eri määritelmille on löydettävissä yksi yhteinen nimittäjä: hallinta ohjaa keskittymään hallinnon rakenteiden sijaan hallinnan prosesseihin eli tapahtumaketjuihin, joiden kautta hallinto toimii.

Hallinta-ajattelun yleistymisen taustalla vaikuttavat yhteiskunnan monimutkaistumisen aikaansaamat suunnittelun ja johtamisen ongelmat. Monimutkaisissa ja nopeasti muuttuvissa olosuhteissa organisaatiot tulevat riippuvaisiksi toisistaan, koska monimutkaista ei voi hallita yksittäisten organisaatioiden omilla toimenpiteillä. Monimutkaisuuden yleisyyttä julkisen sektorin käsittelemisissä kysymyksissä on korostettu käsiteparin kesyt ja ilkeät ongelmat (Rittel & Webber 1973, 155). Kesyt ongelmat

ovat nimensä mukaisesti ratkaistavissa, mutta ilkeät sen sijaan muodostuvat vaikeista kysymyksistä, joihin on löydettävissä vain väliaikaisia tai epätäydellisiä vastauksia. (Rittel & Webber 1973, 155–169; Sotarauta 1996, 63, 118–120.) Suurin osa julkisen sektorin ongelmista on tyypiltään ilkeitä, joiden hallitseminen varsinkin yksittäisten organisaatioiden toimesta on vähintään hankalaa, ellei jopa mahdotonta. Hallinnan tarve lähteekin monimutkaisuuden ja tilannekohtaisuuden haasteista ja johtaa siihen, että hallinta ei synny yhden vaan usean toimijan yhteistyönä. (Anttiroiko & Haveri 2003, 166; Nyholm 2008, 193–194.)

Hallintakeskustelu kytkeytyi myös julkisen sektorin organisaatioiden uusiin toimintaperiaatteisiin, joissa korostettiin markkinaohjautuvuutta ja asiakaslähtöisyyttä. Samalla huomio kiinnittyi yhä enemmän julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Tämä keskustelu kytkeytyy selvimmin uuteen julkisjohtamiseen ja luo julkisten hankintojen, kilpailuttamisen, neuvotteluprosessien ja vastaavien kautta selkeän yhteyden hallinnan problematiikkaan. Syntymässä ollut uusi julkisen sektorin toimintatapa edellyttää hallintaa hallinnon sijaan. (Anttiroiko & Haveri 2003, 166–167.) Rhodes on Iso-Britanniassa käydyin keskustelun kohdalla jopa valmis vetämään yhtäläisyysmerkin NPM:n ja hallinnan välille, toki huomioiden, että hallinnalla on muitakin ulottuvuuksia (2003, 47). NPM:a on toisaalta kuvattu osittaiseksi teoriaksi, josta on tullut yksiulotteinen yritys ottaa haltuun julkisten palveluiden johtaminen ja hallinta poliittisten prosessien kustannuksella (Osborne 2006, 380). Koska hallinnan ominaisuudet nähdään NPM:a parempina keinoina vastata muuttuneeseen julkisen sektorin toimintaympäristöön ja sen mukanaan tuomiin haasteisiin kuntien hallinnassa ja johtamisessa, ei hallintaa ja NPM:a voida pitää samansisältöisinä teoreettisina rakenteina (Osborne 2009, 5–7), vaikka samankaltaisuuttakin joiltain osin voi havaita.

Taulukko 6. Hallinnan elementit verrattuna hallintoon ja NPM:iin. (Osborne 2006, 383, ks. myös Anttiroiko & Jokela 2002, 130).

	Hallinto	NPM	Hallinta
Teoreettiset juuret	poliittinen tiede ja julkinen policy	julkisen valinnan teoria ja johtaminen	organisaatiososiologia ja verkostoteoria
Valtion rooli	yhtenäinen	purkautunut	monimuotoinen ja pluralistinen
Fokus	poliittinen järjestelmä	organisaation johtaminen	organisaatioiden välinen hallinta
Painotus	politiikan implementointi	palveluiden panokset ja tuotokset	palveluprosessit ja tulokset
Suhde ulkoiisiin (yksityisiin) kumppaneihin	polysysteemin potentiaaliset elementit	itsenäisiä tuottajia kilpailuilla markkinoilla	suosikkitoimittajat ja toimittajat usein keskinäisessä riippuvuussuhteessa
Hallinnan mekanismi	hierarkia	markkinat ja neoklassiset sopimukset	luottamus ja suhteelliset sopimukset
Arvopohja	julkisen sektorin eetos	kilpailun ja markkinoiden tehokkuus	uuskorporatismi

Hallintakäsitteen ytimessä on ajatus, että moderni hallinto on paljon muutakin kuin tehokkuutta. Hallintaan kuuluu kiinteästi ideat demokraattisesta osallistumisesta, vastuusta (accountability) ja valtuuttamisesta (empowerment). Hallinnon toiminnan on oltava legitiimiä, mikä toteutuu demokratian kautta. Vastuullisuus edellyttää mekanismeja, jotka varmistavat viranhaltijoiden ja poliitikkojen vastuun toimistaan ja julkisten varojen käytöstä. Edellä mainittuihin kuuluvat myös hallinnon läpinäkyvyyden ja avoimuuden vaatimukset. (Lähdesmäki 2003, 35). Euroopan komissio on erityisesti kiinnittänyt huomiota avoimuuteen, osallistumiseen, vastuullisuuteen tehokkuuteen ja johdonmukaisuuteen omissa hallintaan liittyvissä raporteissaan (European Commission 2001, 10–11).

Uusi paikallinen hallinta voidaan nähdä myös paluuna kunnallisen itsehallinnon lähteille. Hallinta käsitteenä on sukua verkostoitumiselle, yhteistyölle ja kansalaisyhteiskunnalle ja kansainvälisessä keskustelussa hallintaan onkin liitetty esimerkkejä ja tavoitteita siitä, miten yritykset, kunnat ja järjestöt sekä kansalaiset yleisesti toimivat yhdessä jonkin tavoitteen edistämiseksi omassa yhteisössään. Kuntalaisia ja kansalaisia ei nähdä pelkästään asiakkaina, vaan aktiivisina yhteisönsä jäsenenä, joilla on mahdollisuus hallinnan verkostoissa toimimisen kautta vahvistaa demokraattista osallisuuttaan ja osallistumista poliittiseen päätöksentekoon. (Esmark 2007, 274–296.) Toimintamalli sisältää monia perinteiseen suomalaiseen paikalliseen itsehallintoon kuuluvia piirteitä, jotka ovat menettäneet merkitystään sitä mukaa, kun instituutiot ovat ottaneet tehtäviä hoitaakseen ja yhteisön oman, usein vapaaehtoisuudelle rakentuvan toiminnan ala on kaventunut. (Haveri 2008b, 135–136.)

Keskustelu hallinnasta on laajentunut Bevirin, Rhodesin ja Wellerin (2003, 12) mukaan kokonaan uudennlaiseksi kertomukseksi poliittis-hallinnollisista prosesseista ja niiden ohjauksesta (vrt. Osborne 2006, 384). Uudet hallinnan muodot ovat irrottautuneet perinteisistä rakenteista ja organisaatioita korostavista hallinnon rakenteista. On siirrytty kohti moninapaisia, vuorovaikutteisia ja prosessimaisia järjestelyjä, jotka kohdistuvat erilaisten julkisten ja yksityisten toimijaryhmien intressien yhteensovittamiseen. (Bevir et al. 2003, 12.)

Hallinnan fokus on Osbornen (2006, 384) mukaan pitkälti organisaatioiden välisissä suhteissa ja hallintaprosesseissa, koska hallinnan taustalla vaikuttavat monet verkostossa toimivat palveluntuottajat, jotka osallistuvat julkisten palveluiden tuottamiseen sekä prosessit, joiden kautta informoidaan poliittista systeemiä. Hallinta painottaa kestävien organisaatioiden välisten suhteiden suunnittelua ja arviointia, joissa luottamus, suhdepääoma ja sopimukset toimivat hallinnan ydinmekanismeina. Hallinnassa yhdistyvät hallinnon ja NPM:n vahvuudet, koska siinä tunnustetaan poliittisen prosessin ja implementoinnin/palvelutuotantoprosessin legitimitettiä ja keskinäiset suhteet. Hallinta ymmärtää myös julkisten palveluiden tuotantoa ympäröivää kompleksista maailmaa. (Ibid.) Hallinnan ja perinteisen hallinnon lopputulokset eivät itse asiassa eroa juurikaan toisistaan, kyse on pikemminkin eroavaisuudesta tuloksiin pääsyn prosesseissa. Myös prosessien tarkoitus, kuntalaisten hyvinvointi on sekä perinteisellä hallinnolla että hallinnalla sama. (Tönnisson 2006, 2.) Juuri prosessit ovat keskeisiä hallinnan näkökulmasta, koska hallintaa määrittävät itsenäiset, mutta toisistaan riippuvaiset toimijat, ilman selkeitä ohjaussuhteita tai johtajuutta, mikä korostaa toimintaa ohjaavia mekanismeja.

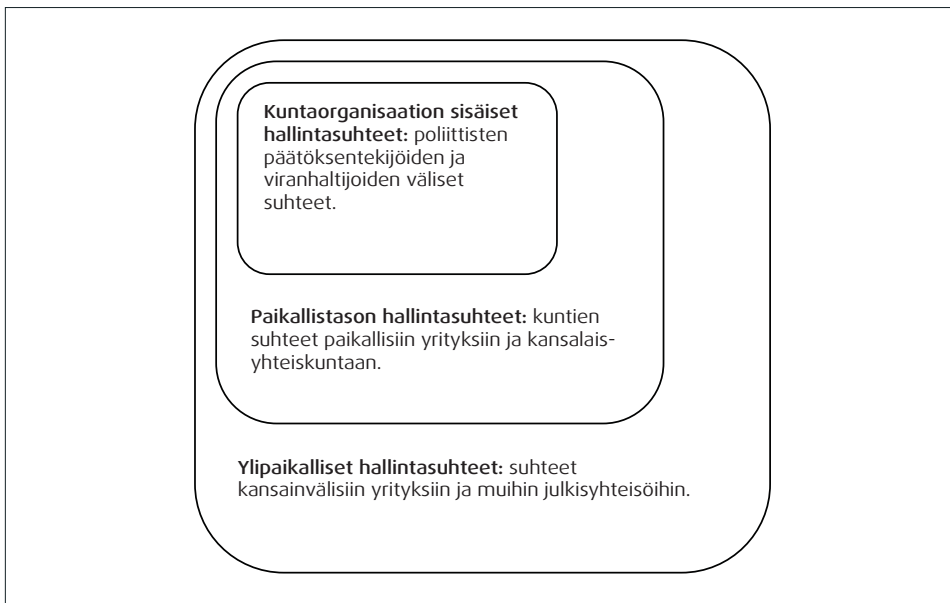
Hallinnalla on useita perustasoja, joista ylin on globaalin hallinnan taso. Regionaaliset instituutiot muodostavat seuraavan hallinnan tason, josta esimerkkinä voidaan pitää EU:ta. Yhteiskunnallisen hallinnan tasolla päähuomio on valtion kyvyssä edistää talouden sopeutumista globaaliin kilpailuun. Kaksi alinta hallinnan tasoa, alue- ja paikallistaso ovat myös erotettavissa toisistaan. (Lähtenmäki-Smith 2002, 9). Tässä tutkimuksessa mielenkiinto kohdistuu pääasiassa hallintaan alue- ja paikallistasolla.

Suomalaisessa keskustelussa hallinta on tarkoittanut niin julkisten toimijoiden kuin julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välisiä yhteistyö-, kumppanuus ja verkostosuhteita ja toimintatapoja, jotka edellyttävät sopimusosaamista, johtamisen ja koordinoinnin välineitä ja organisointimalleja. Verkostot hallinnan erityispiirteinä ovat yhteenliittymiä, joihin toimijat liittyvät vastavuoroisuuden periaatteella edistääkseen omia tarkoituksiaan. Kunnat joutuvat määrittämään oman asemansa verkostojen solmukohtina ja avaintoimijoina. Kumppanuus toisaalta on verkostoja tiiviimmin säädeltä, mahdollisesti sopimuksellista yhteistyötä. Kumppanuudet, joista esimerkkinä PPP- ja PFI-mallit (ks. tarkemmin esimerkiksi Oksanen 2002, 86–87), perustuvat yksityisen ja julkisen toimijan intressien yhdistämiseen ja ne muodostetaan sopimuksin. (Anttiroiko & Haveri 2003, 176–177.)

Kunnan oman hallintasuhteiden kenttä voidaan jäsentää kolmeen pääulottuvuuteen:

- kuntaorganisaation sisäisiin hallintasuhteisiin
- paikallistason hallintasuhteisiin
- ylipaikallisiin hallintasuhteisiin.

Kuntaorganisaation sisäisten hallintasuhteiden fokuksessa on poliittisten päätöksentekijöiden, johtavien viranhaltijoiden ja kunnan työntekijöiden väliset suhteet ja niihin liittyvät avoimuuden, vastuunjaon ja luottamuksen kysymykset. Paikallistason hallintasuhteiden kenttään kuuluvat suhteet paikallisiin yrityksiin, asukkaisiin, järjestöihin ja julkisyhteisöihin. Ylipaikallisten hallintasuhteiden kenttä on edellä mainittuja laajempi ja siihen kuuluvat niin suhde valtioon kuin ylikansallisiin yrityksiinkin. Hallintakäsite liitetään yleensä kuntien kohdalla nimenomaisesti niiden ulkoisten yhteyksien hoitamiseen, vaikka sillä on myös kuntaorganisaation sisäinen ulottuvuus ja merkitys. Hallinta tapahtuu tänä päivänä ennen muuta monitasoisten yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden kautta. (Anttiroiko & Haveri 2003, 173–174.)



Kuvio 7. Kuntaorganisaation hallintasuhteiden jäsenyys (ks. esimerkiksi Anttiroiko & Haveri 2007, 175; Anttiroiko & Jokela 2002, 139).

Koska hallinnan fokus on organisaatioiden välisissä suhteissa ja hallintaprosesseissa, jotka varsinkin palvelutuotannon kohdalla realisoituvat verkostoissa (Osborne 2006, 384), tarkastellaan seuraavassa tarkemmin hallinnan verkostoja.

4.4.1 Hallinnan verkostot

Erityisesti julkisten ja yksityisten toimijoiden muodostamat verkostot on viimeaikaisessa keskustelussa nähty mahdollisuutena lisätä julkisen sektorin kapasiteettia järjestää palveluja. Verkostojen käyttö poliittis-hallinnollisissa rakenteissa ja on kuitenkin samaan aikaan kyseenalaistettu sekä poliittisessä että akateemisessa keskustelussa. (Fimreite & Lægreid 2009, 283.) Hallinnan verkostot eivät ole uusi keksintö, vaikka hallinta terminä ja teoriana onkin tullut kunnallispoliittiseen keskusteluun vasta 2000-luvulla. Esimerkkinä pitkän perinteen omaavista hallinnan verkoista on monissa maissa elävä perinne korporatistisesta sopimisesta, joka käytännössä on julkisen sektorin, työnantajien ja työntekijöiden muodostamien verkostojen toimintaa (ks. Sørensen & Torfing 2007, 4).

Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin rajoja ylittävät verkostot ovat vaihtoehto markkinoille ja hierarkioille, eivät niiden hybridi (Rhodes 2003, 52; Sørensen & Torfing 2007, 11). Hallinnan verkostoihin liittyvät piirteet ovat tiivistettävissä Rhodesin (2003, 53) mukaan neljään kohtaan:

- Organisaatioiden välinen, vapaaehtoinen riippuvuus. Hallinta on hallintoa laajempaa kattaen julkisen sektorin ulkopuoliset, itsenäiset toimijat.

- Jatkuva, jopa pelinomainen vuorovaikutus (Klijn & Teisman 1999, 98–118) verkoston jäsenien kesken, joka johtuu tarpeesta vaihtaa resursseja ja neuvotella yhteisistä päämääristä lisäarvon saavuttamiseksi. Vuorovaikutus pohjaa luottamukseen ja sitä säätelee verkoston jäsenten sopimat pelisäännöt.
- Löyhä, joustava ja dynaaminen rakenne.
- Merkittävä autonomia julkisesta hallinnosta. Verkostot eivät ole tilivelvollisia julkiselle sektorille, ne ovat itsehallinnoivia. Vaikka julkinen sektori ei ole määräävässä asemassa verkostoihin nähden, se voi epäsuorasti ja osittain ohjata verkostoja. (Ks myös Airaksinen 2009, 35; Nyholm 2008, 41; Sørensen & Torfing 2007, 9.)

Klijn ja Skeltcher (2007) ovat määritelleet verkostojen tutkimuksessa demokratialle ja verkostoille neljä olettamusta: verkostot ovat yhteensopimattomia, täydentäviä, siirtymävaiheen verkostoja tai välineellisiä verkostoja suhteessa demokratiaan. Ensimmäisen olettamuksen mukaan demokratia ja verkosto ovat konfliktissa keskenään, toisessa verkosto tukee demokratiaa sitouttamalla laajemman toimijajoukon poliittiseen prosessiin, kolmannen mukaan hallinnon verkostot ovat osa siirtymäprosessia valtiokeskeisestä hallinnosta desentralisoituihin hallinnon solmukohtiin ja neljännessä olettamuksessa vahvat hallinnon toimijat lisäävät omaa valtaansa ja kykyä muokata ja toteuttaa politiikkaa käyttäen verkostoja välillisesti hyväkseen. Viimeisin demokratian ja verkoston hypoteeseista haastaa Rhodesin hallintaa ilman hallintoa -teesin, jonka mukaan verkostot ovat itseorganisoituvia, hallinto on verkostoissa vain yksi toimija muiden joukossa ja että verkostot ovat vahvasti horisontaalisia. (Fimreite & Læg Reid 2009, 283–284.)

Palvelutuotannon verkostoja määrittää luottamus ja molemminpuolinen sovitautuminen, ja ne vähentävät kilpailuun perustuvien hallintoreformien merkitystä. Hallinnan kannalta verkostot ovat haaste, koska niistä tulee itsehallinnoivia ja keskuslähtöistä ohjaamista vastustavia. (Rhodes 2002, 208.) Verkostoja ei tulisikaan kohdella hallinnon työkaluina, eikä niiden roolia voi typistää pelkistään vain palvelujen tuottamisen mekanismiksi. (Rhodes 2003, 58.)

Yhtä lailla verkostot ovat haaste myös demokraattiselle vastuulle (Rhodes 2003, 58). Demokraattinen vastuullisuus ja verkostojen tehokkuus ovat Börzelin ja Panken (2007, 163) mukaan jossain määrin kääntäen verrannollisia toisiinsa. Mitä suljetumpia verkostot ovat, sitä tehokkaammin ne toimivat ja samalla sitä enemmän kärsii niiden läpinäkyvyys, avoimuus ja vastuullisuus. Vastaavasti kaikenkattavat, täysin avoimet verkostot kärsivät usein tehottomuudesta ja huonosta hyötysuhteesta, vaikka ne avoimuutensa kautta ovat demokraattisesti vastuullisempia toimijoita. (Ibid.)

Hallinnan verkostojen kontekstissa on tarkasteltu suhteellisen vähän tilanteita, joissa verkostot kohtaavat poliittisia konflikteja. Tilanteet on tunnistettu tutkimuksessa jo pitkään (Davies 2005, 311), mutta vasta viime aikoina niiden seurauksia hallinnan verkostojen kestävyydelle on alettu tarkastella tarkemmin (ks. esim. Tolkki, Haveri, Airaksinen & Valkonen 2010). Markkinat konfliktien lähteenä ja niiden ratkaisijoina on hyvin tunnettu ilmiö, koska markkinatransaktiot muodostuvat vähintään osittain konflikteista ja konfliktit ovat rakenteellinen osa markkinoiden toimintaa (Davies 2005, 321). Myös hierarkioista voidaan sanoa niiden olevan suunniteltu pitämään

sisällään konflikteja, mutta sama ei päde verkostoihin. Kun verkostoista poistetaan luottamus ja vastavuoroisuus, mikään voima tai mekanismi ei enää pidä niitä koossa. Tästä syystä suhteellisen pieni konflikti voi aiheuttaa verkoston hajaantumisen. (Davies 2005, 326).

Julkishallinnon toimiessa enenevässä määrin erilaisissa verkostoissa sen tulee kyetä tarvittaessa myös ohjaamaan ja johtamaan niitä. Verkostot tai verkostojen johtaminen on nähty usein uuden hallintatavan johtamisvälineenä ja siksi hallinta ymmärretään usein myös verkostojen johtamisena. Organisaatioiden välille syntyvät verkostot pakottavat julkishallinnon toimijat tarkastelemaan kriittisesti vanhoja toimintatapojaan, sillä verkostojen johtaminen edellyttää osin perinteisen palvelutuotannon ja päätöksentekotapojen muutosta. Tämä siksi, että verkostojen toiminta kohdistuu tehtyjen päätösten täytäntöönpanon sijaan prosessiin, jossa toimivat vaihtavat tietoa ratkaistavista ongelmista ja tavoitteistaan. Hallinnan koordinaatio ei perustu hierarkiaan eikä markkinamekanismeihin, vaan verkostojen johtamiseen, joka ei sellaisenaan ole markkinoiden tai hierarkioiden yläpuolella, mutta soveltuu koordinaatiokeinona paremmin vallitsevaan tilanteeseen. (Nyholm 2008, 41.)

Julkisen sektorin rooli verkostoissa ei aina välttämättä ole juuri johtajan rooli (Kickert & Koppenjan 1999, 60–61). Periaatteessa kuka tahansa verkoston toimijoista voi johtaa verkostoa. Ylipäättään voidaan kyseenalaistaa, voiko verkostoja johtaa perinteisessä mielessä, jos hallinnan verkostoilla ei esimerkiksi ole tarkkaa toiminnan tavoitetta tai päämäärää, jota voisi pitää johtamisen ohjenuorana, eikä verkoston rakenne hierarkiattomana toimijana edistä sen johtamista. Verkostojen johtamiselle on keskeistä strategisen konsensuksen syntyminen yhteisen toiminnan päämääristä. Verkostojen johtamisen tärkein yksittäinen tehtävä on verkoston jäsenten keskinäisen vuorovaikutuksen, kommunikoinnin ja tiedonvaihdon fasilitointi. Verkostojohtaminen on eittämättä hallinnan heikko muoto, johon epävarmuus on sisäänrakennettuna, koska johtaminen on verkostoissa aina epäsuoraa. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1999, 167–168.) Näistä piirteistä huolimatta voidaan todeta, että hallinnan verkostot ovat tulleet jäädäkseen ja julkisten toimijoiden on pystyttävä toimimaan niissä sekä käyttämään niiden tarjoamat mahdollisuudet hyväksi ja tarvittaessa myös johtamaan niitä.

Vaikka julkiset toimijat eivät välttämättä aina automaattisesti johda verkostoja, joissa ne toimivat, on julkisilla organisaatioilla tästä huolimatta usein erityinen rooli niissä. Julkisilla organisaatioilla on tietyt resurssit (mm. verorahoitus, demokraattinen legitimaatio) ja tehtävät (mm. palveluiden järjestämisvastuu), mikä tarkoittaa usein, etteivät muut toimijat voi ottaa niiden paikkaa verkostoissa. (Kickert, Klijn & Koppenjan 1999, 177–178.) Verkostotoimijoiden välinen resurssien ja vallan asymmetria on edellä mainituista syistä hyvin mahdollinen ja myös todennäköinen tilanne verkostoissa (Sørensen & Torfing 2007a, 9).

Verkostojen johtamiseen viitataan myös metahallinnan käsitteellä, jonka voi määritellä olevan eräänlaista hallinnan hallintaa. (Kelly 2006, 605.) Metahallinta voi sisältää verkostojen konstruoinnista ja pelisääntöjen laatimista sekä resurssien jakamista toimijoille. Metahallinnan tavoitteena on saada verkostot toimimaan metahallintaa harjoittavan tahon tarpeiden ja tavoitteiden suuntaisesti. (Haveri & Pehk 2007, 15.)

Vaikka metahallinta on verkostojen ohjaamisen ja johtamisen kanssa osin samansisältöistä toimintaa, myös merkitseviä eroja löytyy. Metahallinta ei ole vain verkoston

johtamista, vaan ennemmin verkostoissa ja verkostoilla johtamista (Haveri & Pehk 2007, 19). Metahallinnassa ohjaus ja johtaminen on laajempaa, yhtä aikaa koko hallintaverkostoa koskevaa verrattuna puhtaaseen yksittäisen verkoston johtamiseen. Lisäksi metahallinnan voidaan katsoa tapahtuvan verkostojen yläpuolelta säätelemällä muutoin itsehallinnoivien verkostojen olosuhteita (Nyholm & Haveri 2009, 121).

Metahallinnalle lähestymistapana on keskeistä sen oivaltaminen, että julkinen sektori muotoilee ja rakentaa uudelleen toimintojaan, laajentaa hallintaprosessejaan ja ottaa käyttöön metahallinnan instrumenttina sopeutuakseen muuttuvaan toimintaympäristöönsä. Julkinen sektori käyttää metahallintaa säilyttääkseen sosiaalisen toiminnan kontrollin muuttuvassa toimintaympäristössä sekoittamalla markkinoita, hierarkioita ja verkostoja keskenään, uusin hallintajärjestelyin ja kansalaisyhteiskunnan poliittisten ja taloudellisten instituutioiden välityksellä. Metahallintaa voidaan siten harjoittaa myös erilaisten välittäjäorganisaatioiden kautta, kuten esimerkiksi tarkastusvirastojen tai muiden toimijoiden, joiden ohjauksella ja toiminnalla on vaikutuksia julkiseen, yksityiseen ja/tai kolmanteen sektoriin ja niiden muodostamiin verkostoihin. (Kelly 2002, 606–607.) Itse asiassa voidaan argumentoida, että periaatteessa metahallintaa voi harjoittaa kuka tahansa, jolla on siihen tarvittavat resurssit käytössä. Julkisen sektorin erityiset resurssit verrattuna muihin verkostotoimijoihin kuitenkin aiheuttavat sen, että julkisen sektorin organisaatiot toimivat muita useammin metahallintaa harjoittavina tahoina. (Sørensen & Torfing 2007b, 171.)

Paikallishallinnon kontekstissa metahallinta tarkastelee miten ja miksi perinteinen byrokraattiset organisaatiot rakentuvat uudelleen tuottaen hallinnan järjestelyjen kasvua (Kelly 2006, 606). Kunnissa vaikuttavat useat toimijajoukot ja niiden erilaiset ohjausmekanismit ja -sääntely tekevät metahallinnasta, paikallisten poliittisten toimijoiden harjoittamasta verkostojen hallinnasta, hankalaa, jos ei jopa joissain tapauksissa mahdotonta. Verkostojen hallintaan ottaminen ilman, että vahingoitetaan niiden toimintaa tai edes verkostojen kokonaisvaltainen ymmärtäminen on erittäin haasteellista kunnan poliittisille päättäjille ja virkamiehille. Voidaan jopa sanoa, ettei toimijoille ole selvää, mitä metahallinta paikallishallinnon kontekstissa sisällöllisesti tarkoittaa. Vastauksia vailla ovat muun muassa kysymykset, mihin erityisesti poliitikkojen tulisi pystyä ottamaan kantaa ja vaikuttamaan verkostojen toiminnassa, mitä verkostot voivat ratkaista itsenäisesti ilman, että demokraattiset arvot vaarantuvat kunnassa ja mitä konkreettisia hallinnan ja ohjauksen välineitä on olemassa eri lähteistä nousevien intressien huomioon ottamiseen ja kanavoimiseen toiminnaksi. (Nyholm & Haveri 2009, 122.)

Metahallinnan keinot voidaan jakaa neljään ryhmään riippuen niiden intensiteetistä sekä siitä, mikä metahallintaa harjoittavan tahon positio on verkostoon nähden. Nämä neljä ryhmää ovat Sørensenin (2007, 92–96) mukaan:

1. Kehyshallinta, jossa verkostot toimivat annetun toimintapolitiikan kehyksen sisällä ja niille suotujen resurssien puitteissa, jolloin ne voivat säilyttää autonomian tehtävissä ja prosesseissa. (Vrt. kehysbudjetointi, jossa rahoitus annetaan tietyssä raamissa vapaasti allokoitavaksi.)
2. Institutionaalinen suunnittelu, jossa muotoillaan olosuhteita, joissa verkostot toimivat. Verkostojen toimintaan vaikuttavien kannustus ja -rankaisujärjestelmiin voidaan vaikuttaa siten, että yhteistyö verkostoissa kehittyy suotuisasti

siellä, missä se katsotaan tarpeelliseksi. Myös tarinajohtaminen⁴¹ voi olla osa institutionaalista suunnittelua ja muotoilua, jolla luodaan yhteinen identiteetti ja tavoitteet verkostolle.

3. Verkostoyhteistyön edistäminen voi tapahtua kontaktien luomisena, hallinnollisen tuen antamisena, syntyvien konfliktien sovitteluna sekä verkoston ja metahallitsijan välisen tiedon ja viestinnän prosessoimisena.
4. Verkostoissa osallistuminen on lähietäisyydeltä tapahtuvaa metahallintaa, jossa vuorovaikutus verkostotoimijoiden kanssa sekä hallintaverkoston neuvotteluihin ja keskusteluihin osallistuminen toimivat metahallinnan välineinä. Verkostoissa osallistuminen metahallinnan muotona on käytännössä samansisältöistä verkostojohdamisen käsitteelle.

Metahallinnan eri muodot ovat tyypillisesti toisiaan täydentäviä eivätkä kategorisesti toisiaan poissulkevia. Tehokkaaseen ja onnistuneeseen metahallintaan tarvitaan Sørensenin (2007, 96) mukaan yhdistelmää kaikista neljästä muodosta. Metahallinnan onnistuminen ja menestys riippuu usein siitä, pystytäänkö metahallinnon keinoin auttamaan verkostoa selviytymään jatkuvista tavoitteellisista erimielisyyksistä verkostotoimijoiden välillä. Metahallinnan onnistumisen ja verkostojen toiminnan tehokkuuden edellytykseksi on jopa asetettu joissain yhteyksissä ajatus itsehallinnoivien verkostojen hierarkkisesta säätelystä. (Sørensen & Torfing 2007b, 171–172)

Suomessakin kehityksen on esitetty vievän kohti niin sanottua verkostokuntaa, joka järjestää kuntalaisille palvelut kuntien välisen yhteistyön ja erilaisten sopimus- ja yhteistyöjärjestelyiden kautta. Myös yrityksillä ja kolmannella sektorilla on tässä kokonaisuudessa merkittävä rooli. (Nyholm & Haveri 2009, 109; Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 155; Haveri 2006, 31–46.) Lisääntyvä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö palvelujen tuotannossa kertoo kuntien hallintasuhteiden laajenemisesta. Toimijoiden väliset suhteet kehittyvät ja sitä kautta erikoistuminen ja organisointitapojen monipuolistuminen tuottavat järjestelmätason hyötyä paikallis-yhteisölle ja yhteiskunnalle. (Anttiroiko & Jokela 2002, 135.)

Verkostomainen toiminta palvelutuotannossa avaa lähtökohtaisesti yllä kuvatun kaltaisia lupaavia näkymiä kuntapalvelujen tuottamiseen, mutta myös käytännön esteitä verkostoperiaatteen toteuttamiselle ilmenee. Suurimpina ongelmakohtina palvelutuotannon verkostomaisessa toimintatavassa Ryyänen & Uoti (2009, 232–233) pitävät vastuunpakoilua (verkoston toimijat voivat hakea vain omaa etuaan ilman yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista), tehottomuutta (verkoston synnyttäminen, ylläpito, koordinointi ja valvonta syövät resursseja) sekä verkoston toiminnan ylikorostumista toiminnan tavoitteisiin nähden (verkosto on vain väline, jonka tarkoituksena on tuottaa hyötyjä palvelutuotannossa). Myöskään julkisen vallan käytön näkökulmasta palvelutuotannon verkostot eivät ole ongelmattomia (ks. tarkemmin Ryyänen & Uoti 2009, 233).

41 Tarinajohtaminen on noussut keskusteluun johtamis- ja organisaatiotutkimuksessa erityisesti viimeisen vuosikymmenen aikana. Tarinankerronta nähdään johtamisen välineenä, jonka avulla mm. arvot, tavoitteet, tulevaisuus ja historia voidaan kommunikoida narratiivin avulla tehokkaasti organisaatiolle. Tarinajohtaminen mielletään hyvin sitouttavaksi ja sen subjektiivisuus, henkilökohtaisuus sekä epäsuoruus ovat sen metodisia vahvuuksia. (Brown, Dennign, Groh & Prusak 2005.)

Hallinnan verkostot voivat myös epäonnistua toiminnassaan.⁴² Epäonnistumisen taustalla vaikuttavia tekijöitä on useita, mutta ne voidaan ryhmitellä kuuteen kattokäsitteeseen. Verkostojen menestyminen ja vastaavasti epäonnistuminen liittyvät poliittisiin, toiminnallisiin, sosiaalisiin, toimintaympäristöön ja tehtäviin liittyviin tekijöihin ja muuttujiin verkostojen toiminnassa sekä verkostojen jäsenten luonteeseen. Vaikka verkostoissa toimivat yksilöt ovat keskeisessä asemassa verkostojen menestyksessä tai epäonnistumisessa, myös rakenteellisia selittäviä tekijöitä löytyy. Verkostossa jäsenenä olevien organisaatioiden luonne, verkoston koko sekä toimintojen kirjo, johon verkosto osallistuu vaikuttavat siihen, missä määrin verkosto pystyy tuottamaan tehokasta verkoston sisäistä vuorovaikutusta ja miten verkosto pystyy edustamaan jäsentensä tarpeita ja intressejä verkoston ulkopuolisille virallisille ja epävirallisille tahoille. Sekä vuorovaikutus että jäsenistön intressien edustaminen ovat keskeisiä tekijöitä hallinnan verkoston menestymisessä. Myös verkoston jäsenien keskinäisen riippuvuuden tai riippumattomuuden taso vaikuttaa verkostojen menestymiskykyyn. (Peters 2007, 61–75). Käytännössä verkostot kaatuvat epäonnistumiseen silloin, kun ne eivät enää selviydy jatkuvista tavoitteellisista erimielisyyksistä verkostotoimijoiden välillä (Sørensen & Torfing 2007b, 171).

Kuntapalveluiden järjestämisessä tendenssi on ollut lyhytjänteisestä kilpailuttamisesta kumppanuuksiin ja verkostoihin. Verkostoissa tapahtuva vuorovaikutus kehittää luottamusta ja luo epävirallisen sosiaalisen kontrollin, joka osaltaan vähentää hankintasopimusten transaktiokustannuksia. (Erridge & Greer 2002, 505.) Verkostoihin liittyy kiinteästi käsitteenä myös kumppanuus, josta on tullut niin ikään suosittu työväline hyvinvointihallinnossa. Kumppanuudet soveltuvat erityisesti rajat ylittävään yhteistyöhön julkisten palvelujen järjestämisessä ja tuotannossa. (Fimreite & Lægread 2009, 283.) Seuraavassa tarkastellaan lähemmin kumppanuuksia osana hallinnan elementtejä.

4.4.2 Kumppanuus

Uusi hallintatapa korostaa kumppanuutta, jota aikaisemmin olisi ollut vaikeaa kuvitella eri toimijoiden välille. Kumppanuuden syntyminen on varsin tilannesidonnainen ja omatahtisesti rakentuva sosiaalinen prosessi. Kumppanuuden jatkuvuuden edellytyksenä on kaikkien osapuolien sitoutuminen yhteisiin tavoitteisiin, keskinäinen luottamus ja usko siihen, että eri osapuolilla on aito pyrkimys edistää sovittuja päämääriä. (Anttiroiko & Rajala 2002, 134–135.)

Kumppanuuden vähimmäismääritelmä on se, että siihen liittyy vähintäänkin kaksi organisaatiota, joilla on joitain yhteneviä intressejä tai riippuvuuksia. Kumppanuus on yhteinen työjärjestely, joka edellyttää tiettyä määrää itsenäisyyttä osapuolilta yhteisen ohjelman määrittämiseksi ja toteuttamiseksi. Järjestely sisältää luottamusta, tasa-arvoisuutta, vastavuoroisuutta ja sitoutumista. Kumppanuuden keskeisiä piirteitä ovat hierarkian ja kiinteyden puute. Yleinen oletamus on lisäksi, että kumppanuuksilla

42 Kaikki hallinnan ja hallinnon muodot ovat alttiita epäonnistumisille. Julkisen hallinnon ja markkinoiden epäonnistuminen ovat hyvin tunnettuja ilmiöitä, mutta samalla tavoin myös hallinnan verkostot ja metahallinta voivat epäonnistua. Hallinnan verkostot voidaankin nähdä vielä yhtenä epätäydellisenä yrityksenä hallita yhteiskuntaa. (Sørensen & Torfing 2007b, 171.)

on selkeät odotukset koskien kumppanuuden tavoitteita. Normaalisti kumppanuuden rakenteelliset järjestelyt ovat jokseenkin löyhät. (Fimreite & Læg Reid 2009, 283.)

Kumppanuus voi rakentua hallinnan verkostoissa myös muiden toimijoiden kuin organisaatioiden välille. Näin on etenkin vapaaehtoissektorin kohdalla. Kumppanuudet vapaaehtoissektorin kanssa ovat nousseet keskusteluun laajasti Isossa-Britanniassa ja niiden avulla etsitään vastausta siihen, miten palvelujen järjestämisvastuussa olevat tahot saavat kuntalaiset osallistettua palvelutuotantoon ja siten nostettua palvelujen tehokkuutta kuntalaisten sosiaalisen mukana olon kautta. (Davies 2005, 317.)

Fimreiten ja Læg Reidin (2009, 283) mukaan kumppanuuksia voidaan tarkastella neljällä ulottuvuudella:

- muodollisuuden aste
- pysyvyyden aste
- yksityisten toimijoiden mukanaolon aste
- vapaaehtoisuuden aste.

Kumppanuudet voivat olla erittäin epäformaaleja, väliaikaisia, vapaaehtoisuuteen perustuvia ja mukana voi olla vahva yksityinen osuus ja toisaalta muodollisia, pakollisia, pysyviä ja mukana voi olla vain julkisia toimijoita. Vaikka yleensä oletetaan kumppanuuden muodostuvan kahden tasavahvan toimijan välille, voi kumppanuus tulla kyseeseen myös tilanteissa, joissa toinen kumppaneista on selkeästi toista vahvempi osapuoli. (Fimreite & Læg Reid 2009, 283.)

Kumppanuus voidaan määritellä yhteydeksi, joka mahdollistaa tiedon ja osaamisen jakamisen osapuolien välillä. Kumppanuuden peruselementit ovat tietopääoma, lisäarvo ja luottamus, joista jokainen vaikuttaa välittömästi kahteen muuhun ja joiden hallinta vaikuttaa kykyyn rakentaa onnistuneita kumppanuuksia. (Stähle & Laento 2000, 26–27.)

Kumppaneiden on ymmärrettävä, millä tavalla ne voivat täydentää toistensa osaamista ja toimintaa. Kumppanuus tuottaa lisäarvoa kaikille kumppanuksille. Siten kumppanuuden onnistuminen edellyttää ymmärrystä toisen osapuolen toiminnasta, esimerkiksi ansaintalogiikasta, arvoketjuista ja -verkoista yhteistoiminnassa. (Ibid.)

Kumppanuuksien onnistuminen ei riipu ensisijaisesti siitä, mikä kumppanin pätevyys ja osaaminen on tai mitkä ennalta määritellyt yhteistyön mahdollisuudet ovat, vaan luottamuksesta ja suhteiden rakentamisen taidosta. Mahdollisuudet realisoituvat vain, jos kumppanuus perustuu vahvoin kytköksiin kumppanusten toimijaverkostossa. Luottamus vaikuttaa tietojen vaihtoon, osaamisen integrointiin ja sitä kautta arvon lisäämisen mahdollisuuksiin. Mitä enemmän luottamusta ja tiedonvaihtoa, sitä suurempi lisäarvo tai riski kumppanuudella on. (Stähle & Laento 2000, 26–27, 53.)

Luottamuksen määritelmä vaihtelee lähteestä riippuen, mutta määritelmiin sisältyvät aina riski ja odotukset. Riskin taustalla on epävarmuus kumppanin toimia kohtaan, jolloin luottamus täydentää valvontaa. Eräs luottamusta kattavimmin kuvaavista määritelmistä onkin Rousseau'n, Sitkinin, Burtin ja Camarerin (1998) tiivistys luottamuksen fundamentaalisista piirteistä: luottamus on psykologinen tila, joka sisältää aikomuksen hyväksyä haavoittuva asema toiseen tahoon nähden perustuen tätä koskeviin positiivisiin odotuksiin. (Saz-Carranza & Serra 2009, 265).

Luottamus rakentuu kumppanuudessa ihmisten välille, mutta laajenee hyvässä kumppanuudessa organisaatioiden väliseksi luottamusperustaksi. Yksilön tärkein kompetenssi kumppanuuksissa onkin suhteen rakentamisen taito. (Stähle & Laento 2000, 54.) Anttiroiko ja Jokela (2002, 147) ovat huomioineet saman hallintasuhteiden kontekstissa. Myös kuntasektorilla toimintatapojen muutos ja kumppanuuksien korostuminen johtavat osaltaan siihen, että vuorovaikutustaitojen sekä niihin liittyvien prosessien merkitys korostuu entisestään.

Kumppanuudet voidaan jakaa Stählen ja Laennon mukaan operatiivisiin, taktisiin ja strategisiin kumppanuuksiin. Vaikka strategisia kumppanuuksia voidaan pitää implisiittisesti kumppanuuden tavoitelluimpana muotona, jää muillekin kumppanuuden muodoille omat selkeät soveltamisalueensa. Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että kuntien kumppanuudet jakautuvat kaikkiin kolmeen kategoriaan siten, että julkisissa hankinnoissa yleisin kumppanuuden muoto lienee operatiivinen kumppanuus.

Taulukko 7. Kumppanuuden luonne (mukaihen Stähle & Laento 2000, 103.)

	Operatiivinen kumppanuus (istuttaminen)	Taktinen kumppanuus (integrointi)	Strateginen kumppanuus (innovaatio)
Tavoite	alentaa kustannuksia	yhdistää prosesseja, oppia tehokkaampia toimintatapoja	tuottaa merkittävää strategista etua → innovaatio
Tietopääoma	määritelty palvelu	ilmenee osaamisena, toimintaprosesseina ja -kulttuurina	vaatii ydinosaamisen tai aineettoman varallisuuden paljastamista/luovuttamista
Lisäarvo	taloudellinen	toiminnan tehostaminen, uuden oppiminen	mahdollisuus nostaa toiminta kokonaan uudelle tasolle
Luottamuksen perusta	sopimus	dialogi, yhteistyö	yhteinen aaltopituus (yhteys, innovatiivisuus, luottamus)

Sen lisäksi, että kumppanuudet voivat olla strategisia, niitä myös edistetään strategisesti valikoivassa ympäristössä siten, että verkostoja hallinnan koordinaatiomuotona suositaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kumppanuuksia suositaan ja niiden kautta sekä synnytetään että ylläpidetään hallinnan verkostoja, jotka perustuvat sekä löyhemmille että tiiviimmille verkoston jäsenien välisille suhteille ja yhteyksille. Tiiviimpiä siteitä voidaan kutoa kumppanuuksiksi löyhempien ollessa eräänlaisia siltoja verkostotoimijoiden välillä. (Davies 2005, 313–314.)

Julkisen palvelutuotannon kumppanuuksien syntymisen edistämiseksi Ghobadian et al. (2004, 293) esittää kahta lähdettä. Ensinnäkin yksityisen sektorin palveluntuottajien tulisi hankkia parempi tietämys julkisen sektorin toimijoiden tarpeista ja niiden kehityksestä tulevana vuosina. Tältä pohjalta ne pystyvät luomaan markkinoita palveluille. Toiseksi toiminnallinen ja tekninen erikoistuminen kasvattaa yksityisen palveluntuottajien osaamista ja tekee yrityksistä paremmin julkisten palvelujen tuot-

tamiseen soveltuvia. Nämä tekijät yhdessä edesauttavat julkista sektoria kehittymään palveluntuottajasta palvelutuotannon organisoijaksi ja tilaajaksi. (Ibid.) Tämä näkökulma jättää kuitenkin ottamatta huomioon sen, että palvelutuotannon kumppanuudet ovat yleisiä myös muiden toimijoiden kuin julkisten ja markkinatoimijoiden välille. Hallinnan verkostot ja niissä syntyvät kumppanuudet ovat laajempia kuin, mitä Ghobadian et. al. antaa ymmärtää.

Hallinnan verkostoissa syntyvät kumppanuudet rakentuvat usein markkinoiden ja verkostojen rajamaille, koska kumppanuuteen liittyy sopimuselementti, joka ei hallinnan verkostoissa välttämättä aina ole samalla tavalla painavana toiminnan reuna-ehdoja määrittelevänä elementtinä läsnä. Tästä syystä kumppanuudet voidaan nähdä omana erillisenä kokonaisuutenaan ja ilmiönään sekä markkinoiden että hallinnan kontekstissa. Saarelainen ja Virtanen (2010, 147) ovat hahmotelleet verkostoja tilaaja-tuottaja-mallissa ja löytäneet kolme rinnakkain toimivaa verkostoa: palvelutuottajien verkoston, tilaajan ja tuottajan muodostaman vuorovaikutusrakenteen sekä tilaajan verkoston, joissa sekä kumppanuuksia että verkostoja rakennetaan määrätietoisesti ja joissa tilaajalla ja tuottajalla on sovitut roolit ja niihin liittyvät vastuut. Saarelaisen ja Virtasen mukaan kumppanuusajattelu murtaa perinteisenä pidetyn tiukan eron tilaajan ja tuottajan välillä, mikä kuvastaa hyvin hallinnan verkostojen ja perinteisten markkinaverkostojen limittymistä käytännön kunnalliselämässä. Kumppanuuden peruselementit ovat usein samat markkina verkostoissa ja hallinnan verkostoissa, mutta varsinkin julkisten hankintojen yhteydessä kumppanuuksilla on erityinen välineellinen arvo, johon ei päde varsinkaan kaikki avoimuuteen ja demokraattiseen vastuullisuuteen liittyvät vaateet kuin määräajoin, jolloin kumppanuus esimerkiksi kilpailutetaan.

4.4.3 Uuden julkisen hallinnan tulevaisuus

Uusi hallintatapa pyrkii ymmärtämään monipuolisesti yhteiskunnan toimintaa ympäristössä, joka entistä kansainvälisempi ja jossa valtioiden, yritysten ja muiden toimijoiden keskinäiset riippuvuudet kasvavat jatkuvasti. Hallintateoria kertoo ensisijaisesti päätöksentekoympäristön monimutkaistumisesta ja monimuotoistumisesta sekä kysynnästä uudentilaiselle näkökulmalle erilaisten kehityskulkujen hallintaan. (Karppi & Sinervo, 8.)

Hallinnan käsite ei ole yksiulotteinen, ei kansainvälisesti eikä suhteessa hallinnasta erilaisten toimintojen piirissä käytävään keskusteluun. Se on kuitenkin saanut Nyholmin ja Haverin (2009, 112) mukaan keskeisen roolin suomalaisen kunnallishallinnon kehittämisessä.

Hallinta voidaan nähdä neuvotteluna ja ei-hierarkkisena vaihdantana erilaisten hallintoysteemien välillä organisaatioiden eri tasoilla. Samaan aikaan usealla eri tasolla tapahtuva hallinta on koordinaatiomekanismina syrjäyttänyt käskyvaltasuhteille rakentuneen hallinnon nimenomaisesti eri organisaatioiden ja sektoreiden toimijoiden välisissä suhteissa. Julkisen ja samalla lakisäätöisen sektorin sekä yksityisen ja kolmannen sektorin ja myös kuntalaisryhmien väliset horisontaaliset linkit ja yhteydet täydentävät ja myös korvaavat siilomaista hallintorakennetta kaikilla sektoreilla. Tämän suuntainen kehitys on jatkunut jo jonkin aikaa, ja sen voidaan nähdä kasvavan jatkossakin niin spontaanina kehityksenä kuin politiikan ja institutionaalisen suunnittelun vaikutuk-

sesta⁴³. (Vrt. Davies 2008, 313; ks. myös Nyholm & Haveri 2009, 112.)

Hallinnan tutkimuksessa tullaan etsimään vastauksia tulevaisuudessa muun muassa seuraaviin kysymyksiin: miten hallinnan verkostot muotoutuvat, toimivat ja kehittyvät, mikä aiheuttaa hallinnan verkoston menestymisen tai epäonnistumisen, miten julkinen sektori voi metahallinnan keinoin hallita verkostoja ja mitä demokraattisia ongelmia ja mahdollisuuksia hallinnan verkostoihin luontaisesti sisältyy (Sørensen & Torfing 2007a, 14). Osittain edellä mainittuihin kysymyksiin on tutkimuksen keinoin ja saatua vastauksia, mutta kenttä ei ole kaikilta osin kattava vielä varsinkaan suomalaisessa hallinnan tutkimuksessa.

Hallinnan mekanismien, hallinnan verkostojen, niiden johtamisen ja metahallinnan yleistessä kuntakentällä myös niiden tutkimuksen tarve kasvaa jatkossa. Hallinnan tutkimusagenda tullaan tulevina vuosina muuttamaan ja laajentamaan empirian vaikutuksesta sekä uusien teoreettisten vaikutteiden ja impulssien että teorian uudelleensuuntaamisen kautta. Jo nyt tarkasteluun on nousemassa hierarkioiden, markkinoiden ja hallinnan verkostojen kombinaatiot erilaisissa toimintapoliittisissa kysymyksissä ja ympäristöissä sekä hierarkioiden, markkinoiden ja hallinnan verkostojen vaikutukset toisiinsa (ks. esim. Määttä 2010). Myös poliittisen kulttuurin ja perinteiden vaikutus hallintaan ja sen muotoutumiseen eri maissa sekä ylikansallisten policy-verkostojen toiminnan tutkimuksessa tullaan todennäköisesti näkemään tulevaisuudessa uusia avauksia. (Sørensen & Torfing 2007c, 311.)

Hallinnan tutkimuksella ja käsitteistöllä etsitään tulevaisuudessa yhä kuumeisemmin vastauksia ja malleja siihen, miten julkinen sektori tulee selviytymään pienevien resurssien ja kasvavien tehtävien ja odotusten epäsuhdasta ja miten yritysten, kuntalaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden oletetaan toimillaan helpottavan julkisen sektorin haasteita etsimällä itse ratkaisuja omiin ongelmiinsa ja tuottamalla hyvinvointia ja kestävä kehityksen mukaisia ratkaisuja itselleen, ympäristölleen ja yhteiskunnalle. (Sørensen & Torfing 2007c, 314–315.) Hallinnasta voidaankin puhua jatkossa itsehallinnan ja hierarkkisen hallinnan lisäksi yhteishallintana (co-governance), jossa julkinen sektori, yritykset ja kuntalaiset toimivat rinnan (Somerville & Haines 2008, 61–79).

43 Esimerkkinä tällaisesta perinteisistä toimialojen ja sektoreiden rajoja rikkovasta kehittämisestä voidaan pitää julkisen sektorin ohjelmamuotoista kehittämistä, kuten Sosiaali- ja terveysministeriön ohjaamaa Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämisohjelmaa, Kastetta. Siinä määritellään sosiaali- ja terveydenhuollon yleiset kehittämistavoitteet ja toimenpiteet vuosille 2008–2011. Ohjelma sisältää 39 toimenpidettä, joita toteuttavat valtio, kunnat, kuntayhtymät ja järjestöt. (STM 2010.) Toinen vastaava uusia yhteistyörakenteita kehittämistyön kautta luova kansallisen tason toimenpide on Tekesin Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä -ohjelma, jossa Tekes toteuttaa kansallisen tason linjauksia ja tavoitteita palvelujärjestelmän kehittämiseksi ja jossa rahoitettava kehitystyö ei voi olla yhden organisaation kehityshanke, vaan kaikissa hankkeissa on oltava vähintään kaksi osapuolta. Ohjelman rahoituskriteereinä ja siten kehittämishankkeiden fokusta vahvasti ohjaavina periaatteina on yhteistyö ja verkottuminen, mikä näkyy konkreettisena yhteistyönä toimialojen ja/tai organisaatioiden välillä ja/tai julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. (Tekes 2010.)

4.5 Kuntien kehittämisen mainingit – synteesi kehittämisen aalloista

Kunnat harjoittavat kolmenlaista toimintalinjaa ja -politiikkaa toiminnassaan. Kuntien omassa toiminnassa elää edelleen vahvana hierarkkinen hallintojärjestelmä, jossa byrokraattiset hallintorakenteet eivät kuitenkaan ole itsetarkoitus. Julkisen vallan käyttö lakisääteisissä hyvinvointipalveluissa ja niiden saatavuudessa sekä kunnallisen itsehallinnon toteuttaminen vaativat käytännössä edelleen hyvin toimivan hierarkkisen hallintojärjestelmän toteutuakseen. Päätökset palveluetuuksista ja kuntalaisten hyvinvointia koskevat strategiset linjaukset tehdään edustuksellisessa ja virallisessa kunnallisessa päätöksentekoprosessissa, jolla edelleen on oma vahva sijansa kuntien toiminnassa. (Ryynänen & Uoti 2009, 234.)

Markkinapainotteisella toimintapolitiikalla on niin ikään vahva sijansa kunnallisessa toiminnassa. Nyholmin ja Haverin (2009, 121) mukaan NPM on edelleen vahva tulkintakehys kuntasektorin viimeaikaisille reformeille. Kuntien huomio on kiinnittynyt verkostoissa, joissa kunta toimii, ensisijaisesti institutionaalsiin toimijoihin, kuten yrityksiin ja säätiöihin – organisaatioihin, jotka ovat osa kuntakonsernia ja/tai sen palvelutuottajaverkostoa (ibid.). Merkille pantavaa on niin ikään se, että NPM:n sisällä käyty viimeaikainen keskustelu koskien Whole-of-Government -lähestymistapaa (ks. esimerkiksi Christensen & Lægrend 2007b, 1059–1066) tuo NPM:a tulkintakehyksenä lähemmäs verkostokuntaa.

Uuden hallintatavan mukainen verkostomainen yhteistyö muodostaa kuntien kolmannen toimintapolitiikkaulottuvuuden. Verkostomainen toiminta korostaa kuntapalvelujen järjestämistä tasa-arvoisten yhteistyösuhteiden pohjalta eri verkostotoimijoiden kanssa ja välillä. Verkostomaisessa yhteistyössä lähtökohtana on se, että yhteistyö hyödyttää tasapuolisesti niin kuntaa kuin muita verkostotoimijoita. (Ryynänen & Uoti 2009, 234.)

Osbornen (2009, 5–7) mukaan NPM oli siirtymävaihe julkisen sektorin matkalla perinteisestä julkisesta hallinnosta uuteen paikalliseen hallintaan. Vuorossa on tällä hetkellä siis kehityksen kolmas aalto, jota edelsivät ensimmäisenä aaltona julkisen hallinnon (PA) pitkä valtakausi ja toisena aaltona NPM, jotka vaikuttavat kunnissa tälläkin hetkellä. Vaikka aallot ovat erotettavissa niin sisällöltään kuin ajoitukseltaan toisistaan, voidaan samaan aikaan todeta, että kahdesta edellisestä kehittämisen aalloista on muotoutunut edelleen kunnissa vaikuttavia maininkeja⁴⁴.

Kehittämisen kolmatta aaltoa, paikallista hallintaa kuvaakin hyvin se, että siinä otetaan huomioon myös kunnissa vaikuttavat mainingit ja liikutaan verkostojen, byrokratian ja markkinoiden välillä ja rajoilla. Käytännössä paikallishallinnossa on tällä hetkellä vahvasti piirteitä kaikista näissä koordinaatiomuodoista. Byrokratia pitää pintansa edelleen päätöksenteon hierarkkisen hallinnon muotona ja samaan aikaan verkostoista on tullut suositumpi keino ohjata hallintoa tai hallintaa. (Nyholm

⁴⁴ Maininki tarkoittaa pyöreitä aaltoja, jotka jatkavat etenemistä tuulen jo tyynnyttyä. Kun tuuli tyynyy, aaltojen nopeus on tuulen nopeutta suurempi eikä tuuli enää pysty syöttämään energiaa aaltoihin: pienet aallot vaimenevat ja aallokko muuttuu mainingiksi. Mainingiksi kutsutaan myös kaukaisesta myrskystä paikalle kulkeutunutta aallokkoa. (Itämeriportaali 2009.)

2008, 42; Christensen & Lægreid 2008, 20.) Niin ikään voidaan sanoa, että nämä hallinnon muodot osittain myös limittyvät toisiinsa. Markkinatransaktiot ovat osa hallinnan verkostojen toimintaa ja verkostot toimivat osana hierarkioita sekä julkisissa että yksityisissä organisaatioissa. (Davies 2008, 312.) Riippumatta siitä, nähdäänkö hallinnan verkostot täydentävänä vai korvaavana hallinnon ja hallinnan muotona, markkinavoimat rajoittavat ja hierarkiat vaikuttavat niiden toimintaan merkittävästi (Sørensen & Torfing 2007c, 299).

Vaikka hierarkkiset ohjausmallit tulevat kuntahallinnossa jatkossakin pitämään pintansa ainakin osittain, kunta ei pärjää parhaalla mahdollisella tavalla hallinnan verkostoissa takertumalla hierarkkisiin malleihin ja säilyttämällä vallan vain virallisilla toimijoilla (Nyholm & Haveri 2009, 121). Hallinnassa luottamus ohjaamisen mekanismina korostuu, kun taas hierarkkisessa ja markkinavetoisessa hallinnossa määräykset ja kilpailu ovat käytettävät ohjauskeinot. (Davies 2008, 313.)

Tarkasteltaessa tehokkuuden vaatimusta, joka julkisella sektorilla on ollut valitsevana oppina jo useamman vuosikymmenen ja joka on markkinoiden toiminnan keskiössä, hallinnan verkostoissakin se on niin ikään läsnä, mutta paljon markkinoita vaatimattomammin. Hallinnan verkostojen tehokkuutta tulosten saavuttamisen näkökulmasta on pidetty kirjallisuudessa lupaavana, mutta käytännön osoituksia niiden tehokkuudesta on toistaiseksi niukasti saatavilla. (Börzel & Panke 2007, 159.)

Yhteenvetona hierarkkisen hallinnon, markkinoiden ja hallinnan rinnakkaiselosta kunnissa voidaan sanoa, että kaikki kolme koordinaatiomuotoa jatkavat kehittymistään sekä toisistaan riippumatta että toistensa takia niin käytännön kunnalliselämässä kuin teoreettisessa keskustelussakin. Kunnat tarvitsevat tällä hetkellä ja tulevat myös jatkossa tarvitsemaan hierarkkista hallintoa, joka muodostaa kunnallishallinnon ja -poliittisen päätöksenteon ytimen, markkinoita, joilla kunnan tarvitsemia palveluita ostetaan ja myydään sekä hallinnan verkostoja, joissa kuntasektorin kehittämistä tällä hetkellä hyvin vahvasti tehdään.

5 Hankintojen haasteet

5.1 Aineiston kuvaus

Tutkimuksen kokonaisaineisto koostuu 1 682 sähköpostista, jotka julkisissa hankinnoissa neuvoja tarvitsevat ovat lähettäneet 4.2.2005–29.12.2006 välisenä aikana Julkisten hankintojen neuvontayksikön asiantuntijoiden vastattaviksi. Juuri kyseinen ajanjakso valikoitui analyysin kohteeksi siitä syystä, että aineiston alkupäivämäärästä lähtien sähköpostit arkistoituivat neuvontayksikön sähköpostijärjestelmään ja sitä edeltävät sähköpostit eivät olleet samalla tavalla kokonaisuutena saatavilla. Loppupäivämäärä valikoitui sen mukaan, että analyysiaineistoa ei haluttu kasvattaa laajuudelta enää siinä vaiheessa, kun analyysi oli jo aloitettu. Aineiston sisällön analyysi aloitettiin alkuvuodesta 2007.

Sähköpostien lähettäjätahoja ovat kunnat, kuntayhtymät, seurakunnat, valtion virastot ja laitokset, yritykset sekä yksityishenkilöt. Hankintakysymykset jaoteltiin hankinnan kohteen mukaan seuraavasti:

Tavarat	351
Palvelut	775
Urakat ja suunnittelukilpailut	141
Erityisalat	46
Yleiset	<u>369</u>
Yhteensä	1 682

Valtaosa aineistosta oli palveluita käsitteleviä sähköposteja, yhteensä 775 kappaletta. Tämä aineisto jaoteltiin seuraavasti kysymyksiä esittäneiden eri tahojen mukaan:

hankintayksikkö 665, joka jakautuu edelleen seuraavasti:
kunta 367
kuntayhtymä ja sairaanhoitopiirit 86
kuntaomisteinen osakeyhtiö 36
kolmas sektori 18
seurakunta 14
valtio 120
yrittäjä 11

muu⁴⁵ 23,
 tarjoaja (yritys) 100
 kysymykset, joiden lähettäjätahoa ei voitu määrittää⁴⁶ 10.

Raaka-aineistosta luokiteltiin 369 sähköpostia sisällöltään yleiseksi. Tämän luokan suhteellisen suuri osuus sähköpostien kokonaismäärästä johtui sekä hankintalain valmistelun tilannetta koskeneista kysymyksistä että julkisten hankintojen neuvontayksikön toimintatavasta, jossa puhelinvastauksia täydennetään sähköpostin avulla. Asiakkaille puhelinkeskustelun tueksi lähetetyt sähköpostivastaukset tallennetaan samaan tietokantaan, jossa asiakkaiden lähettämät kirjalliset kysymykset vastauksineen ovat.

Analysoitavaan aineistoon valikoitiin kuntien, kuntayhtymien, sairaanhoitopiirien ja kuntien omistamien yhtiöiden esittämät palveluja koskevat sekä yleisiksi luokitellut sähköpostit. Aineistosta rajattiin pois valtion, seurakuntien, kolmannen sektorin, yritysten ja muiden kuin kuntatoimijoiden esittämät hankintakysymykset. Analysoitavan aineiston muodostaa yhteensä 499 sähköpostia, joita tutkimuksessa tästä eteenpäin nimitetään yleisesti havaintoyksiköiksi.

5.2 Aineiston analyysi

Tutkimusaineiston analyysin apuna käytettiin NVivo-ohjelmistoa. NVivo on tutkimustyötä organisoiva ja jäsentävä aineiston hallintajärjestelmä, jonka avulla on mahdollista hallita suurta teksti- tai kuva-aineistoa ja siihen liittyviä ideoita sekä ideoiden ja analyysin kehittymistä.

NVivo on työkalu teorian luomiseen ja testaamiseen aineiston avulla. Sen avulla voi luoda uusia teoreettisia käsitteitä empiirisen aineiston pohjalta, liittää käsitteitä toisiinsa, testata teoreettisia oletuksia ja tehdä aineistosta raportteja, joihin kuuluvat myös tilastolliset yhteenvedot, matriisit ja verkostot. (Rantala 1999.)

Koska ohjelmassa on koodaa ja hae-perusta, joka edustaa eräänlaista avointa teknologiaa, on se sovellettavissa moninlaisiin teoreettisiin ja metodologisiin asetelmiin. NVivo-ohjelman tausta on grounded theory -tutkimuksessa. Näin ollen se soveltuu teoreettisesti ja metodologisesti hyvin myös tutkimuksessa käytettyyn abduktiiviseen päättelyyn, jossa on selkeitä yhtymäkohtia grounded theoryn straussilaiseen linjaan ja sitä edustavaan induktiivis-deduktiiviseen päättelyyn (Strauss & Corbin 1990, 12–13;

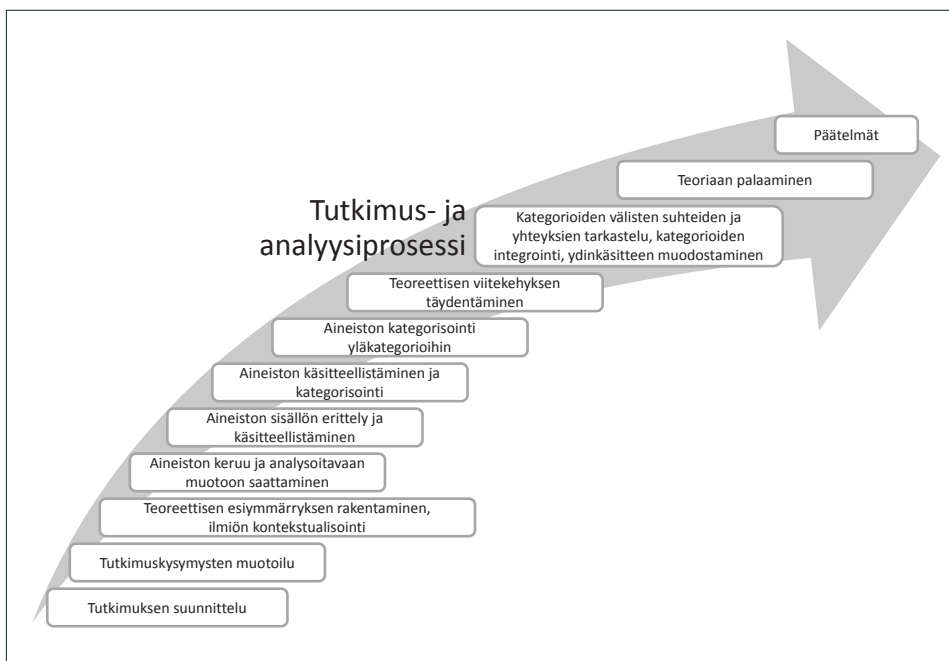
45 Luokkaan muut lukeutui seuraavia tahoja: maakuntien liitot, järjestöt, säätiöt, tilintarkastajat ja vesiosuuskunnat. Hankintalain mukaisia hankintayksiköitä, jotka noudattavat hankinnoissaan hankintalakia ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkkokunta sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset, julkisoikeudelliset laitokset (joita ovat oikeushenkilöt, jotka on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään sellaisia yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta ja joita rahoittaa pääasiallisesti hankintayksikkö, joiden johto on hankintayksikön valvonnan alainen sekä mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta hankintayksiköltä). (Hankintal. 6 §.)

46 Kymmenen kysymyksen kohdalla ei ollut mahdollista määrittää, oliko kysymyksen esittäjä hankintayksikkö vai tarjoaja. Näissä tapauksissa kysymyksen esittäjä ei antanut tietoja itsestään sähköpostin allekirjoituksessa, kuten useimmissa sähköposteissa oli, sähköpostiosoite ei ollut informatiivinen tässä mielessä ja lisäksi kysymyksen luonne oli neutraali eikä kertonut kysyjän positiosta hankinnan osapuolena. Nämä kysymykset ovat mukana analysoitavassa aineistossa.

ks. myös Nyholm 2008, 34–35). NVivo-ohjelman valintaa puoltaa metodologisesti sekä aineiston vapaa tekstimuotoisuus että analyysin siirtyminen tutkimuksen edetessä pinnallisesta prosessi- ja palvelulähtöisestä luokittelusta käsitteellistämistä syntyneiden kategorioiden analysointiin.

Aineiston sisällön erittelyllä, jota voi luonnehtia osin myös kvantitatiiviseksi aineiston analyysiksi (ks. esimerkiksi Tuomi & Sarajärvi 2006, 107–109), luotiin profiili siitä, (1) mihin vaiheisiin julkista hankintaprosessia suurimmat haasteet paikantuvat. Sisällön erittelyllä selviää myös (2) missä palveluissa ja miten paljon suhteessa toisiin palveluihin haasteita esiintyy. Lisäksi sisällön erittelyssä luokiteltiin (3) kysymyksiä esittäneet tahot tarkempiin luokkiin, jotka on raportoitu luvussa 5.1. Luokittelun rinnalla tehtiin tekstiin sisällönanalyysin ensimmäinen kierros, jossa käsitteellistettiin hankintahaasteiden eksplisiittisiä syitä eli koodattiin aineistolähtöisesti syitä, miksi kuntien palveluhankinnoissa esiintyy ongelmia. Ensimmäisen analyysikierroksen fokus oli selkeästi sisällön erittelyssä ja kohdissa 1–3. Ensimmäinen analyysikierros loi pohja toiselle sisällönanalyysin vaiheelle ja aineiston käsitteellistämisen jatkamiselle. Sen kautta etsitään vastausta toiseen tutkimuskysymykseen: Miksi kuntapalvelujen julkisessa hankinnassa esiintyy ongelmia?

Aineiston analyysivaihetta edelsi analyysiä tukevan aikaisemman tiedon ja teorian kartoitus ja tutkimuksen viitekehyksen muodostusvaihe. Teoreettisen esiympäristön rakentaminen oli keskeinen varsinkin analyysin loppuvaihetta ajatellen ja sillä luotiin tutkittavalle ilmiölle sen konteksti.



Kuvio 8. Tutkimus- ja analyysiprosessin eteneminen.

Aineiston sisällön erittely toteutettiin siten, että jokaisesta havaintoyksiköstä koodattiin tiedot kysymyksen lähettäjältä, mitä palvelua ja mitä hankintaprosessin vaihetta tai lain tulkinnan ongelmaa kysymys koskee sekä kertooko kysyjä mahdollisesti, miksi hankinnassa esiintyy ongelmia (eksplisiittiset hankintojen haasteet). Sisällön erittely ja sisällön analyysin ensimmäinen vaihe toteutettiin siten, että jokaisen havaintoyksikön rivin tai lauseen kohdalla pyrittiin päättämään, mistä lauseessa tai kysymyksessä on kyse. Jokaiselle tiedolle, lauseelle tai kysymykselle luotiin joko luokka tai käsite, joka vastasi sen sisältöä tai se liitettiin osaksi jo olemassa olevaa luokkaa tai käsitettä.

Luokittelu ja käsitteellistäminen tapahtuivat analyysin alussa siten, että analysoinnin kohteena oli sähköpostin sisältö ja merkitykset, joita pyrittiin nimeämään ja luokittelemaan tai käsitteellistämään. Nimeämisen tavoitteena oli aineiston järjestelmällinen läpikäynti ja luokittelun sekä käsitteellistämisen aineiston vieminen teoreettiselle tasolle. Menetelmällisesti kyseessä oli line-by-line -koodaus, jossa jokainen rivi tai lause luetaan tarkasti ja analysoidaan, mistä tekstissä on pohjimmiltaan kyse. Taulukossa 8 on esimerkki koodauksen ensimmäisen vaiheen toteutuksesta.

Taulukko 8. Sisällön erittelyn toteutuksen esimerkkejä.

Tekstikatkelma	Hankintaprosessin vaihe, johon teksti on koodattu
Nyt kuitenkin epävirallisia tietoja saanut yritys (hinnaltaan tarjoajista kallein) on ilmoittanut harkitsevansa valitusprosessin käynnistämistä, mikäli toimittajaksi valitaan toinen yritys (hinnaltaan tarjoajista halvin), koska he tarjoavat ilmaisia puhelintukipalveluita. Kysyisin nyt ennen lopullista päätöksentekoa onko näiden kahden yrityksen tarjousten ja tarjouspyynnön pohjalta mielestänne syytä varautua valitusprosessiin, mikä kääntyy tarjouksen pyytäjän tappioksi? (1168)	- päätöksenteko
Voiko kilpailutetulta kouluttajalta hankkia seuraavaksi vuodeksi samansisältöisen koulutuksen suorahankintana, ilman uutta kilpailutusta? (1458)	- hankinnan suunnittelu
Nyt tiedustelin miten tällaisessa tapauksessa sallitaan neuvottelut yksittäisten tarjoajien kanssa. Tiedämme, että yhdellä tarjoajalla on suunnitelmia, jotka eivät näy tarjouksessa, tarjouksen perusteella emme voi tehdä sopimusta hänen kanssaan. (1084)	- tarjousten vertailu
Kun kuntayhtymän voimassaoleva pesulasopimus siirtyy kunnalle, voidaanko kunnan nykyisen vanhainkodin pyykkihuolto siirtää saman sopimuksen piiriin ilman tarjouskilpailun käymistä? Vai onko kuntayhtymän nimissä oleva pesulasopimus irtisanottava ja kilpailutettava sekä terveyskeskuksen ja vanhainkodin pesulapalvelut yhdessä, että palvelut voitaisiin yhdistää? Naapurikaupungin pesulan kanssa tehty sopimus on myös irtisanottava. (541)	- hankinnan suunnittelu

Analyysiprosessin toinen kierros, käsitteellistäminen, aloitettiin puhtaalta pöydältä niin, että luokiteltua ja osin käsitteellistettyä aineistoa tarkasteltiin kokonaisuudessaan uudelleen ja havaintoyksiköt analysoitiin etsien vastausta tutkimusongelman toisen kysymyksen, miksi kuntapalvelujen julkisessa hankinnassa esiintyy ongelmia. Analyysi tapahtui tietokoneavusteisesti NVivo-ohjelmalla, kuten tutkimuksen ensimmäisen

kierroksen analyysikin.

Käsitteellistäminen toteutettiin käytännössä samoin kuin analyysin ensimmäiselläkin kierroksella. Erona oli kuitenkin se, että luokittelu oli toisella kierroksella enää hyvin vähäistä sekä luonteeltaan ensimmäisen kierroksen luokitteluja täydentävää ja sisällönanalyysi oli entistäkin tarkempaa ja pohtivampaa. Jokaisen havaintoyksikön rivin tai lauseen kohdalla pyrittiin päättämään, mistä lauseesta tai kysymyksessä on kyse. Jokaiselle lauseelle tai kysymykselle luotiin käsite, joka vastasi sen sisältöä. Taulukossa 9 on esimerkki koodauksen toisen vaiheen toteutuksesta.

Taulukko 9. Sisällönanalyysin toteutuksen esimerkkejä.

Tekstikatkelma	Kategoria(t), johon teksti on koodattu
Nyt kuitenkin epävirallisia tietoja saanut yritys (hinnaltaan tarjoajista kallein) on ilmoittanut harkitsevansa valitusprosessin käynnistämistä, mikäli toimittajaksi valitaan toinen yritys (hinnaltaan tarjoajista halvin), koska he tarjoavat ilmaisia puhelintukipalveluita. Kysyisin nyt ennen lopullista päätöksentekoa onko näiden kahden yrityksen tarjousten ja tarjouspyynnön pohjalta mielestänne syytä varautua valitusprosessiin, mikä kääntyy tarjouksen pyytäjän tappioksi? (1168)	<ul style="list-style-type: none"> - markkinaoikeuden pelko - muutoksenhaku
Voiko kilpailutetulta kouluttajalta hankkia seuraavaksi vuodeksi samansisältöisen koulutuksen suorahankintana, ilman uutta kilpailutusta? (1458)	<ul style="list-style-type: none"> - halu säilyttää kumppanuus suorahankintana - kilpailuttamisvelvollisuus/ pitääkö kilpailuttaa - hankintaprosessi/ hankintamenettely - suora neuvottelumenettely
Nyt tiedustelin miten tällaisessa tapauksessa sallitaan neuvottelut yksittäisten tarjoajien kanssa. Tiedämme, että yhdellä tarjoajalla on suunnitelmia, jotka eivät näy tarjouksessa, tarjouksen perusteella emme voi tehdä sopimusta hänen kanssaan. (1084)	<ul style="list-style-type: none"> - oikeuskäytännön tuntemus puutteellista - vertailuperusteet eivät tue "oikean" voittajan valintaa - hankintaprosessi/ hankintamenettely
Pitääkö kilpailuttaa muita, jos Kehitysvammaisten Palvelusäätiö aikoo rakennuttaa paikkakunnallemme palvelukodin? Meillähän on sinne asukkaita mutta muiltakin paikkakunnilta on mahdollista muuttaa meille. 2. Vaikuttaako asiaan se, jos palvelusäätiö vaatii ostopalvelusopimusta etukäteen tietystä asukasmäärästä? (692)	<ul style="list-style-type: none"> - lakien tunteminen puutteellista - yrittäjä yrittää parantaa asemaansa hankintalain vastaisesti - kilpailuttamisvelvollisuus/ pitääkö kilpailuttaa

Käsitteellistämisen analyysiprosessi jouduttiin aloittamaan kerran alusta koskien toista kierrosta, koska kategoriat alkoivat muodostua liian laajoiksi, jolloin käsitteellistämisen edetessä kategorioiden nimet eivät enää kertoneet tarvittavalla tarkkuustasolla kategorioiden sisällöstä. Ongelma tuli ilmi, kun analyysiin tuli ajallisesti pidempi tauko ja analyysia jatkettaessa kategoriat eivät välittömästi auenneet sisällöllisesti edes niiden laatijalle.

Vaikka käsitteellistämisen analyysivaihe toteutettiin peilaten aineistoa aikaisem-

paan tietoon ja teoriaan, analyysi aloitettiin toisella kierroksella kokonaan alusta. Analyysin ensimmäisen kierroksen perusteella kategoria-aiheioiksi olivat kuitenkin nousseet markkinoiden toimintaan, hankintayksiköiden osaamiseen ja hankinnan luonteeseen liittyvät kategoriat. Tätä esioletusta ei kuitenkaan kirjoitettu auki tietokoneohjelmaan alustaviksi kategorioiksi, vaan kategoriat muodostettiin ja nimettiin sitä mukaa, kun niitä aineistoperusteisesti syntyi. Tällä pyrittiin varmistamaan, se että abduktiivisessa analyysissä johtolangat eivät alkaisi ohjata analyysiä. Toisaalta puhtaasti aineistolähtöinen analyysi ei voinut tulla kyseeseen tässä vaiheessa taustalla vaikuttaneen ensimmäisen analyysikierroksen ja teoreettisen ymmärryksen vuoksi.

Analyysivaiheet olivat aikaa vieviä aineiston laajuuden vuoksi. Samalla aineiston kyllääntymisen myötä myös analyysin eräänlainen puuduttavuus aiheutti haasteita analyysin tarkkuudelle. Lisäksi aineiston tiiviys ja eräänlainen kondensoitu luonne verrattuna esimerkiksi haastatteluaineistoon aiheutti sen, että useat analyysivaiheet piti tehdä osin kahteen kertaan sen varmistamiseksi, ettei analyysissä tapahtunut virheitä. Samasta syystä analyysin viimeisessä vaiheessa tehtiin runsaasti pistokokeita aineistoon sen varmistamiseksi, että analyysi ja kategorisointi olivat paikkansa pitävät.

Käsitteellistämisestä syntyneiden kategorioiden, niiden välisten suhteiden ja teoriayhteyksien analysointi muodosti analyysin kolmannen kierroksen. Kolmannen analyysikierroksen alussa ensimmäisen ja toisen sisällönanalyysikierroksen kategoriat yhdistettiin samaan kategoriakarttaan ja niitä tarkasteltiin tämän jälkeen yhtenä kokonaisuutena.

Analyysin kolmannella kierroksella teoria ja aikaisempi tutkimus keskusteleivat empirian kanssa siten, että kategorioiden ja teorian väliset yhteneväisyydet ja erot tulivat näkyviksi. Tässä vaiheessa hyödynnettiin myös uutta kirjallisuutta, jonka avulla tutkimustuloksia pystyttiin tarkastelemaan uusista näkökulmista ja integroimaan jo olemassa oleviin tutkimuksiin. Tässä vaiheessa tarkasteltavaksi tuli myös sellaisten aihealueiden tutkimus ja teoriat, jotka eivät olleet osa teoreettisen viitekehyksen rakentamista. Sikäli teoreettista viitekehystä jouduttiin täydentämään vielä empirian analyysin viimeisessä vaiheessa.

Aineisto osoitti ilmaisuvoimaisuutensa viimeistään analyysin kolmannessa vaiheessa. Aineiston sähköpostikysymykset voi nähdä tutkimuksessa eräänlaisina lähikuvina laajan panoraaman yksityiskohdista. Kun yksittäiset lähikuvat yhdistetään ja niitä on riittävästi, detalleja esittävästä otoksista muotoutuu laajaa kokonaiskuva maisemasta, tässä tapauksessa kuntien palveluhankintojen murroksesta osana kuntien hallinnan muutosta. Tutkimuksen aineistoperusteisen analyysin tavoite oli juuri kattavan kokonaiskuvan muodostaminen. Samalla tutkimusaineiston tietynlainen rajallisuus, eli että aineisto koostuu pelkistä kuntien palveluhankintojen ongelmia kuvaavista kysymyksistä, lakkaa olemasta rajoite tutkimustulosten tulkinnalle, koska yksittäiset ongelmat alkavat analyysin kautta muodostaa kuvaa toimintaympäristöstä, joissa palveluhankintoja tehdään.

Analyysin aikana kävi selväksi, että kuntien palveluhankintojen ongelmien identifiointi ja niiden analysoiminen muodostavat selkeän tiekartan palveluhankintojen onnistumiseen. Lähes kaikkiin palveluhankintojen menestystarinoihin sisältyy osaltaan myös hankintojen ongelmia. Analyysin kohdetta, kuntien palveluhankintojen ongelmia, ei tässä tutkimuksessa voida sen vuoksi nähdä onnistumisen vastakohtana vaan

aineistona, jonka avulla piirretty samalla kuvaa myös palveluhankintojen onnistumisen reunaehdoista.

Ensimmäinen ja toinen analyysikierros toteutettiin käytännössä kokonaan NVivo-ohjelmalla line-by-line -koodauksena. Kolmas analyysikierros sen sijaan erosi merkittävästi työmenetelmän osalta kahdesta edellisestä analyysikierroksesta. Se toteutettiin hyödyntämällä ensimmäisessä vaiheessa ohjelman käsittekarttaominaisuuksia ja visualisoimalla käsitteiden välisiä yhteyksiä. Osaksi kolmatta analyysikierrosta voidaan lukea myös sisällönanalyysin raportointi, koska palveluhankintojen ongelmien väliset suhteet ja niiden merkitykset selkenivät kirjoittamistyön etenemisen myötä. Kolmannella analyysikierroksella ongelmia kuvaavat käsitteet ryhmiteltiin niitä kuvaaviin kokonaisuuksiin siten, että ongelmille muodostui systemaattisen tulkinnan kautta niiden ominaisuuksia pienimmän yhteisen nimittäjän tapaan kuvaava yläkategoria. Analyysin viimeisessä vaiheessa yhdistämällä teoreettinen esiymmärrys systemaattiseen tulkintaan muodostui kuntien palveluhankintojen murrosta kuvaava ydinkäsite. Se kuvaa kokoavana käsitteenä ja tutkimustuloksena sitä, miksi kuntapalvelujen julkisessa hankinnassa esiintyy ongelmia.

Tutkimusanalyysin perustuu kokonaisuudessaan koodausprosessiin ja kategorisointiin, jonka tuloksena syntyi vastaus aikaisemmin esitettyyn tutkimusongelmaan. Käsitteiden ja kategorioiden välisiä yhteyksiä pohtimalla ja kuvaamalla saavutetaan uutta tietoa tutkimuksen kohteena olevista kuntien palveluhankintojen ongelmista. Seuraavassa käydään läpi analyysin tulokset aloittaen analyysin etenemisjärjestyksessä ongelmien luokitteluista palvelulajeihin ja hankintaprosessin vaiheisiin edeten palveluhankintojen ongelmien syytekijöiden etsinnän kautta tutkimuksen ydinkäsitteeseen, kuntien palveluhankintojen murrokseen.

5.3 Palvelukohtainen kvantitatiivinen tarkastelu

Analysoiduista 788 palveluita koskevasta kysymyksestä 528 sähköpostissa oli pääteltävissä, mitä palvelua kysymys koski. Tässä vaiheessa analyysiä joukossa oli myös valtion yksiköiden ja tarjoajien lähettämät kysymykset. 260 kysymyksessä kysyjä oli joko maininnut yleisesti kysymyksen koskevan esimerkiksi liitteen A tai B palveluhankintaa tai sitten kysymys koski yleisesti hankintalain soveltamista, jolloin kysymyksestä ei käynyt lainkaan ilmi, oliko hankinnan kohteena tavara, palvelu vai urakka. Useissa tapauksissa kysyjällä oli selkeä tarve luottamuksellisuuteen, jota korostaakseen kysyjä kertoi mahdollisimman vähän yksilöiviä tietoja hankinnasta. Koska nämä yleiset kysymykset olivat ilmaisuvoimaisia ja kertoivat omaa selkeää kieltään hankintalain soveltamisen vaikeudesta ja hankintaprosessin ongelmista, ne otettiin mukaan aineistoon ja koodattiin osana palveluhankintoja. Kun aineistosta poistettiin analyysia varten valtion yksiköiden ja tarjoajien lähettämät sähköpostit, aineisto kattoi 499 kysymystä, joista 384 kohdalla oli yksilöitävissä palvelu, jota kysymys koski.

Neutraaleista hankintakysymyksistä olisi voinut luoda myös oman luokkansa, mutta johtuen neutraalien kysymysten luonteesta sekä tutkimusekonomisista syistä ne koodattiin tutkimuksessa osana palveluhankintoja. Neutraalit hankintakysymykset koskevat hankintaprosessin niitä vaiheita, joissa kysymykset ovat suhteellisen yksiselitteisiä ja luonteeltaan teknisiä. Määräaikojen laskeminen on esimerkkinä tällaisesta.

Näin ollen neutraaleista kysymyksistä ei saa erillisenä luokkana muodostettua kaikkia hankintaprosessin vaiheita kattavaa profilia hankintojen haasteista, joten yhdistäminen palveluhankintoihin on perusteltua.

Aineisto kattaa suurimman osan ensi- ja toissijaisista palveluhankinnoista, jotka on eritelty hankintalain liitteissä A ja B. Hankintalain liitteissä olevia palveluryhmiä on yhteensä 27, joista 18 on edustettuina aineistossa. Palveluryhmiä, joista ei ollut kysymyksiä, oli yhteensä 9. 47 Kysymyksistä 215 koski liitteen A palveluita ja kysymykset kohdistuivat 13 eri palveluryhmään. Vastaavasti 169 kysymystä koski liitteen B palveluita kohdistuen viiteen eri palveluryhmään. Kysymysten lukumäärät ja palveluryhmät on eriteltyä tarkemmin taulukossa 10.

Taulukko 10. Hankintakysymykset eriteltyinä lukumäärän, hankintalain liitteen ja liitteessä nimetyn palveluryhmän mukaisesti.

PALVELU (CPV-koodeittain)	lkm	Liite A tai B	ryhmä
elinkeinojen kehittäminen	3	B	27
henkilökuljetukset ml. sairaankuljetus	78	A	2
ilmoituslehdet	4	A	15
jätehuolto	1	A	16
konsultointi ja arviointi, selvitykset	23	A	10, 11, 21
koulutus	16	B	24
mainostoimistopalvelut	6	A	13
matkapuhelinliikenne	14	A	5
muut kuljetukset	10	A	2
painopalvelut	2	A	15
pesulapalvelut	4	B	27
rahoitus	10	A	6
ravitsemuspalvelut	18	B	17
siivous ja kiinteistöpalvelut	26	A	14
sosiaali- ja terveyspalvelut	104	B	25
suunnittelu- ja arkkitehtipalvelut	3	A	12
taloushallinto	7	A	9
tietojärjestelmäpalvelut	20	A	7
tilintarkastus	4	A	9
tutkimus	3	A	8
vakuuttaminen	4	A	6
muut palvelut	24	B	27
Yhteensä	384	A 215/13 B 169/5	puuttuvat 1, 3, 4, 18, 19, 20, 22, 23, 26

47 Palveluryhmät, joista ei ollut hankintakysymyksiä aineistossa olivat ryhmät 1 huolto- ja korjauspalvelut, 3 ilmaliikenteen henkilö- ja tavarankuljetuspalvelut, paitsi postinkuljetus, 4 maaliikenteen ja ilmaliikenteen postinkuljetus, paitsi pääluokkaan 18 kuuluvat rautatiekuljetuspalvelut, 18 rautatiekuljetuspalvelut, 19 vesikuljetuspalvelut, 20 tuki- ja avustavat kuljetuspalvelut, 22 työnvälitys- ja henkilöstönhankintapalvelut, 23 tutkinta- ja turvallisuuspalvelut, paitsi panssariautopalvelut) ja 26 virkistys-, kulttuuri- ja urheilupalvelut – paitsi radio- ja televisiotoiminnan harjoittajien ohjelmien ostoa, kehittämistä, tuotantoa tai yhteistuotantoa koskevat sopimukset sekä radio- ja televisioliikennettä koskevat sopimukset.

Huomattavaa on, että käytännössä neljäsosa kysymyksistä koski sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintaa. Jos tähän joukkoon laskettaisiin mukaan sairaankuljetus (22 havaintoyksikköä), joka hankintakontekstissa on kuljetuspalvelu (pois lukien ensihoito, joka taas luetaan sosiaali- ja terveyspalveluihin), nousisi sosiaali- ja terveyspalveluiden osuus koko aineistossa kolmannekseen. Näiden kysymysten lukumäärä kuvastaa sekä sosiaali- ja terveyssektorin palveluhankintojen volyymiä kuntien julkisissa hankinnoissa että niiden kompleksisuutta hankinnan toteuttamisessa.

Muutoin palveluryhmiä voidaan tarkastella kolmessa eri luokassa. Ensinnä on kysymysten lukumäärältä isot luokat, joihin lukeutuvat jo edellä mainitut sosiaali- ja terveyspalvelut sekä kuljetuspalvelut. Koska nämä ryhmät ovat jo itsessään erittäin heterogeenisiä, niiden tyypittely vaatisi tarkempaa tarkastelua ryhmien sisällä. Tässä yhteydessä se ei kuitenkaan tuo tutkimukselle mainittavaa lisäarvoa. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että näihin palveluryhmiin sisältyvien palvelujen hankintoihin kunnat käyttävät merkittävästi resursseja ja niihin kohdentuu myös paljon odotuksia johtuen siitä, että ne ovat useissa tapauksissa asiakaspalveluja, jotka kunta ostaa loppukäyttäjälle. Johtuen palveluryhmien heterogeenisyydestä, niiden sisälle mahtuu sekä strategisesti merkittäviä hankinnan kohteita, kuten kokonaisten terveysasemien palvelutuotannon ulkoistuksia julkisen hankinnan välityksellä ja toisaalta myös ns. palvelubulkkia, jota ostetaan paljon ja lyhyellä kilpailuttamissyklillä. Tällöin palvelu on usein vakioitu ja myös erittäin tarkasti määritelty, mikä helpottaa huomattavasti sen ostamista.

Toisena palveluluokkana voidaan nimetä lukumäärällisesti kymmenen ja kolmenkymmenen kysymyksen väliin jäävät palveluluokat. Näitä on aineistossa yhteensä 9 kappaletta. Ryhmät edustavat kohtuullisella syklillä kilpailutettavia palveluja, kuten siivous-, kommunikaatio- ja johdon konsulttipalveluja. Näille palveluille on tyypillistä, että niitä hankintaan kuntasektorilla suhteellisen paljon ja niiden määrittämiseen liittyy usein erityiskysymyksiä, kuten hankinnan kohteen tai hankinnan toteuttamisen reunaehtojen kuvaamisen haasteellisuus. Huomionarvoista on lisäksi se, että näiden palvelujen kohdalla markkinat toimivat aineiston valossa vähintäänkin kohtalaisesti.

Kolmannen ryppään muodostavat alle kymmenestä kysymyksestä koostuvat palvelulajit, joita on yhteensä 11 kappaletta: elinkeinojen kehittäminen, ilmoituslehdet, jätehuolto, mainostoimistopalvelut, painopalvelut, pesulapalvelut, rahoitus, suunnittelu- ja arkkitehtipalvelut, taloushallinto, tilintarkastus, tutkimus ja vakuuttaminen. Tämän ryppään palvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden kilpailuttaminen on suhteellisen yksinkertaista tai sellaisia, että niiden kilpailuttaminen tulee käytännössä eteen suhteellisen harvoin. Kilpailutusmenettelyiltään vakiintuneita ja siten käytännössä yksinkertaisesti kilpailutettavia palveluja ovat edellä mainituista palveluista muun muassa pesulapalvelut, ilmoituslehdet ja painopalvelut. Esimerkki harvoin kilpailutettavista palveluista on elinkeinojen kehittäminen, jonka kilpailuttamisessa korostuu hyvin erityyppiset asiat kuin kilpailutusmenettelyiltään vakiintuneissa palveluissa.

Kuntien hankkimista palveluista aineiston perusteella suurimpia ja myös kuntien hankkimien palvelujen kirjoa kuvaavia palvelukokonaisuuksia tarkastellaan seuraavassa tarkemmalla tasolla palveluryhmittäin. Nämä ryhmät ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, kuljetuspalvelut, konsultointi, arviointi ja selvitykset, siivous- ja kiinteistöpalvelut sekä tietojärjestelmäpalvelut. Näitä palveluryhmiä koskevia kysymyksiä oli aineis-

tossa kutakin vähintään 5 prosentin osuus ja ne muodostivat yhdessä 68 prosenttia kaikista kysymyksistä, joissa palvelu oli identifioitavissa. Ryhmien suuruudet käyvät ilmi taulukosta 10 (hankintakysymykset eriteltyinä lukumäärän, hankintalain liitteen ja palveluryhmän mukaisesti), mutta niiden sisällä palveluja ei enää lukumäärällisesti eritellä.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnat muodostavat kunnallistalouden kannalta merkittävimmän hankintojen kokonaisuuden. Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoista valtaosa on asiakaspalveluhankintoja. Kunnan ja kuntayhtymät ostavat asiakaspalveluita vuosittain noin 8 mrd. euron arvosta, josta ostot kuntayhtymiltä muodostaa 6 mrd. euroa. Vuonna 2008 asiakaspalvelujen ostot yksityisiltä olivat 1 898 Me, josta 97,6 prosenttia (1 852 Me) oli sosiaali- ja terveystoimen asiakaspalveluostoja. Sosiaali- ja terveystoimen asiakaspalveluhankinnat muodostavat 28,3 prosenttia kaikista kuntien ja kuntayhtymien ulkoisista palveluhankinnoista. (Suomen Kuntaliitto 2009.)

Kunnat hankkivat myös muita sosiaali- ja terveyspalveluja kuin yllä kuvattuja asiakaspalveluja. Nämä ovat kuitenkin volyymiltaan pienempi hankintojen joukko, joita voi luonnehtia asiakaspalveluja tukeviksi palveluiksi (muun muassa kuvantamispalvelut ja lääkärikonsultaatiot). Aineistossa oli kategorisoituna 18 erilaista sosiaali- ja terveyspalvelua, joista 12 oli terveyspalvelua ja 6 sosiaalipalvelua:

- elintarvikelaboratoriopalvelut
- erikoislääkäripalvelut
- fysioterapiapalvelut
- hammashoito
- huumeasiakkaitten vieroitushoito
- jalkahoito
- kirurgiset palvelut
- kotihoito
- kotisairaanhoido
- koululaisten iltapäivätoiminta
- kuvantamispalvelut
- lasten kriisisijoituspaikat
- lasten päivähoito
- lääkärikonsultaatiot
- tehostettu palveluasuminen
- terveyskeskuspalvelun ulkoistaminen
- työterveyshuolto
- vaikeasti kehitysvammaisten laitoshoido.

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat kysymykset muodostivat 27,1 prosenttia kaikista kuntapalvelujen hankintaa koskevista kysymyksistä, joissa palvelu oli identifioitavissa. Kysymykset antavat kattavan kuvan, millaisia palveluja kunnat tällä sektorilla kilpailuttavat.

Kuljetuspalvelut

Kunnilla on laaja henkilöliikennettä koskeva järjestämisvelvoite, josta on säädetty erityislainsäädännössä⁴⁸ (Suomen Kuntaliitto 2001, 11). Henkilöliikenteen julkisen palvelun vaatimuksista on myös annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY N:o 1370/2007) rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista, jonka mukaan viranomaisen on varmistettava riittävät henkilöliikenteen palvelut, jotka ovat korkealuokkaisia, helposti saatavilla ja edullisempia kuin palvelut, joita voitaisiin tarjota pelkästään markkinoiden ehdoilla. Yksi keino varmistamiseen ovat julkiset palveluhankinnat.

Kuljetuspalveluiden hankinnasta on tehty runsaasti tutkimuksia (mm. Valkama ja Flinkkilä 2003 bussiliikenteen kilpailuttamisesta; Aarrevaara, Haatainen, Harisalo & Stenvall 2000 joukkoliikenteen kilpailuttamisesta). Kuitenkaan samalla tavalla kattavaa tilastointi kuljetuspalveluista kuin sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoista ei ole saatavilla.

Aineistossa mainittiin 9 erilaista kuljetuspalvelulajia, joista seitsemän koski henkilökuljetuksia ja kaksi tavarakuljetuksia:

- joukkoliikennepalvelut
- jätekuljetukset
- koulukuljetukset
- monipalveluliikenne
- potilassiirtokuljetukset
- sosiaalihuoltolain mukaiset kuljetuspalvelut
- sosiaalipalveluihin liittyvät ateriakuljetukset
- vammaispalvelulain mukaiset kuljetuspalvelut
- vanhainkotien ja vanhusten päiväkeskuksen asiakaskuljetukset.

Kuljetuspalveluja koskevat kysymykset muodostivat 22,9 prosenttia kaikista kuntapalvelujen hankintaa koskevista kysymyksistä, joissa palvelu oli identifioitavissa.

Konsultointi, arviointi ja selvitykset

Kuntien ostamat konsultointi-, arviointi- ja selvityspalvelut voidaan koota yhteen osaamisintensiivisten liike-elämän palvelujen otsakkeen alle. Näistä palveluista on Suomessakin vakiintumassa englanninkielisestä termistä tuleva lyhenne KIBS (knowledge-intensive business services). KIBS-palvelut ovat yritysten toisille yrityksille tai julkiselle sektorille tarjoamia palveluja, jotka perustuvat erityisasiantuntemukseen ja joissa asiakkaan kanssa tapahtuva yhteinen oppiminen on keskeistä. KIBS-palvelujen katsotaan koostuvan seuraavista aloista: tietojenkäsittelypalvelut, tutkimus- ja kehittämispalvelut (T&K), lainopilliset palvelut, taloushallinnon palvelut, mainos- ja markkinointipalvelut, tekninen konsultointi (insinööri- ja arkkitehti- ja muotoilupalvelut)

⁴⁸ Henkilöliikenteen järjestämisvelvoitteesta säädetään perusopetuslaissa, vammaispalvelulaissa ja -asetuksessa sekä sosiaalihuoltolaissa ja -asetuksessa, kansanterveyslaissa sekä sairaankuljetusasetuksessa.

sekä johdon konsultointi. (Toivonen 2004, 31; Toivonen, Patala, Lith, Tuominen & Smedlund 2009, 1.)

Aineistossa nousi esiin 5 eri palvelulajia, jotka sijoittuvat kolmen eri KIBS-palvelujen alan sisään:

- arviointi
- esimiesvalmennus
- konsultointi ja strategian valmistelu
- lakiasianpalvelut
- selvitykset.

KIBS-palveluja koskevat kysymykset muodostivat 6 % kaikista kuntapalvelujen hankintaa koskevista kysymyksistä, joissa palvelu oli identifioitavissa. Huomattavaa on, että vaikka KIBS-palvelujen julkiset hankinnat eivät volyymiltaan muodostu merkittäviksi, niitä hankitaan lukumäärällisesti paljon asiantuntijatarpeiden kasvaessa ja moninaistuessa kunnissa jatkuvasti.

Siivous- ja kiinteistöpalvelut

Siivous- ja kiinteistöpalvelujen suuri osuus ja nouseminen omaksi ryhmäksi palveluhankintojen joukossa selittyy kuntien suurella kiinteistömäärällä. Sen ylläpitoon vaadittavat resurssit ovat mittavat, koska siivous- ja kiinteistöpalvelut ovat merkittävä kiinteistöomaisuuden arvoon vaikuttava tekijä. Kuntien kiinteistöomaisuus on 165 milj. m³, mikä koostuu julkisista rakennuksista (115 milj. m³) ja asunnoista (50 milj. m³). Kuntien julkisten rakennusten toimitilapalvelujen vuosittaiset kustannukset noin 900 milj. euroa, josta määrällisesti merkittävimpinä siivous- ja kunnossapitopalvelut muodostavat noin puolet. (Kauppinen & Levänen 2003, 13.) Siivous- ja kiinteistöpalvelujen kohdalla puhutaan yleensä laajemmin toimitilapalveluista, jolloin siivous ja kiinteistönhoito ymmärretään organisaation ydintoimintaa tukevana palveluna. (Antikainen 2003, 6–7.)

Aineistossa esiintyi neljän tyyppisiä palveluja, jotka ovat luokiteltavissa toimitilapalveluihin:

- siivous
- isännöinti
- kiinteistönhoitopalvelut
- vaihtomattopalvelut.

Siivous- ja kiinteistöpalveluja koskevat kysymykset muodostivat 6,8 % kaikista kuntapalvelujen hankintaa koskevista kysymyksistä, joissa palvelu oli identifioitavissa.

ICT-palvelut

ICT-palvelut (tieto ja viestintäteknologia-palvelut, joiden vakiintuneeksi lyhenteeksi on muodostunut englanninkielisestä termistä information and communication technology

lyhenne ICT) ovat haasteellinen hankinnan kohde, josta on laadittu runsaasti malleja, ohjeita ja selvityksiä. Ohjelmistopalveluja pidetään lähtökohtaisesti vaativimpana julkisten ICT-hankintojen osa-alueena, koska vertailtavuus ohjelmistohankinnoissa on huono suurten ohjelmistotalojen jäykkien lisenssi- ja toimitusehtojen vuoksi (Sihvola 2007, 47). ICT-hankintoihin liittyvien asiantuntijapalveluiden osto on lähtökohtaisesti KIBS-palvelun hankintaa, mutta on sisällöllisesti ryhmitelty tietojärjestelmäpalveluiden hankinnan yhteyteen, koska se useimmissa tapauksissa liittyy kiinteästi itse tietojärjestelmäpalvelun hankkimiseen. ICT-asiantuntijapalveluiden hankinnassa ostetaan yksittäisten henkilöiden tietotaitoa, jota tarvitaan tukemaan kuntaorganisaation omaa ICT-osaamista. Varsinkin tietojärjestelmähankinnat ovat kunnissa yleisiä ja aikaa sekä resursseja vaativia projekteja, joihin harvasta kuntaorganisaatiosta löytyy itseltään sen vaatima osaaminen. (Sihvola 2007, 48–51.)

Aineistossa esiintyviä ICT-palveluja oli viisi lajia:

- ICT-asiantuntijapalvelut
- atk-tukipalvelut
- ohjelmistopalvelut
- tietojärjestelmäpalvelut
- verkkopalvelut.

ICT-palveluja koskevat kysymykset muodostivat 5,2 prosenttia kaikista kuntapalvelujen hankintaa koskevista kysymyksistä, joissa palvelu oli identifioitavissa.

5.4 Yhteenveto kuntien palveluhankintojen ongelmista palvelulajien mukaan

Kuntien hankinnoissa haasteita esiintyy aineiston mukaan läpi lähes kaikkien hankittavien palvelujen. Luonnollisesti hankinnoissa, joita tehdään volyymiltaan enemmän ja sopimuskautien lyhyydestä johtuen kilpailutusyksi on nopeampi, hankintaprosessin läpivientiin kohdistuvia kysymyksiä on enemmän kuin hankinnoissa, joita tehdään harvakseltaan.

Huomionarvoista palveluryhmäkohtaisessa tarkastelussa on se, että hankintalain liitteiden A ja B -mukaisissa palveluhankinnoissa ei ollut lukumäärällisesti kovinkaan suurta eroa. Lisäksi palveluryhmät, joista ei esiintynyt aineistossa lainkaan kysymyksiä, olivat suurimmaksi osaksi palveluita, joita kunnat eivät juurikaan osta kuten ilma-, vesi- ja rautatiekuljetuspalveluja. Aineistossa oli vain kaksi palveluryhmää, joihin kuuluvia palveluja kunta ostaa, mutta joista ei ollut aineistossa kysymyksiä. Tällaisia ryhmiä olivat työnvälitys- ja henkilöstönhankintapalvelut sekä tutkinta- ja turvallisuuspalvelut.

Palveluryhmiä, joista oli esitetty kysymyksiä, tarkasteltiin kolmena eri luokkana:

- kysymysten lukumäärältä isot ryhmät, jotka ovat sisäisesti hyvin heterogeenisiä,

- keskisuuret, 10–30 kysymyksen ryhmät, jotka edustavat kohtuullisella syklillä kilpailutettavia palveluja ja joita hankintaan kuntasektorilla suhteellisen paljon sekä
- alle kymmenen kysymyksen palveluryhmät, joiden kilpailuttaminen on suhteellisen yksinkertaista tai harvakseltaan tapahtuvaa.

Palveluryhmistä tarkemmin tarkasteltiin viittä erilaista ja kuntien hankkimien palvelujen kirjoa kuvaavaa ryhmää, jotka olivat sosiaali- ja terveyspalvelut, kuljetuspalvelut, konsultointi, arviointi ja selvitykset, siivous- ja kiinteistöpalvelut sekä tietojärjestelmäpalvelut. Kyseisiä palveluryhmiä koskevat kysymykset muodostivat noin kaksi kolmasosaa kysymyksistä. Luokista suurin, sosiaali- ja terveyspalvelut, on liitteen B mukainen, toissijainen palveluryhmä, muut palveluryhmät ovat liitteen A mukaisia ensisijaisia palveluja.

Koska aineisto on kokonaisjoukko, joka kattaa kaikki kahden vuoden aikana julkisten hankintojen neuvontayksikköön lähetetyt kuntien palveluhankintoja koskevat kysymykset, voidaan perustellusti olettaa niiden edustavan kattavasti kaikkia Suomessa vastaavana aikana tehtyjä hankintoja. Tästä johtuen palveluryhmien kolme luokkaa ja niiden luonnehdinnat ovat tulkintakehys, joilla voidaan sekä selittää palveluryhmiin kohdistuvien kysymysten määrää, mutta myös ryhmitellä palveluja laajemminkin ja suunnatta resursseja kilpailuttamiseen siten, että hankintojen haasteita voidaan jossain määrin vähentää tai vähintään hallita jatkossa.

6 Kuntien palveluhankintojen ongelmat

6.1 Hankintaprosessin kompastuskivet

Hankintaprosessia koskevia kysymyksiä oli 729 yhteensä 669 havaintoyksikössä. Kysymysten jakautuminen on esitetty hankintaprosessin vaiheiden mukaan taulukossa 11.

Taulukko 11. Kysymysten jakautuminen hankintaprosessin vaiheiden mukaan.

Hankintaprosessin vaihe	lähteiden lkm	% lähteistä	viittausten lkm	% viittauksista
hankinnan suunnittelu	128	19,1	143	19,6
tarjouspyynnön sisältö ja liitteet	117	17,5	124	17,0
ilmoittaminen_tarjousten pyytäminen	44	6,6	46	6,3
hankintamenettelyt	58	8,7	66	9,1
tarjouksen tekeminen	6	0,9	7	1,0
tarjousten käsittely	106	15,8	118	16,2
päätöksen tekeminen	97	14,5	107	14,7
sopimuksen teko	63	9,4	66	9,1
muutoksenhaku	50	7,5	52	7,1
yhteensä	669	100	729	100

Hankintaprosessin vaiheen mukaan jaotellut kysymykset antavat kuvan siitä, mitkä kohdat hankintaprosessissa aiheuttavat kunnille eniten tilanteita, joissa ulkopuolinen apu ja näkemys koetaan tarpeelliseksi. Hankintakysymykset voidaan jakaa kolmeen ryhmään hankintaprosessin vaiheen mukaan:

1. hankinnan suunnittelu
2. tarjouskilpailun toteutus
3. hankinnan täytäntöönpano.

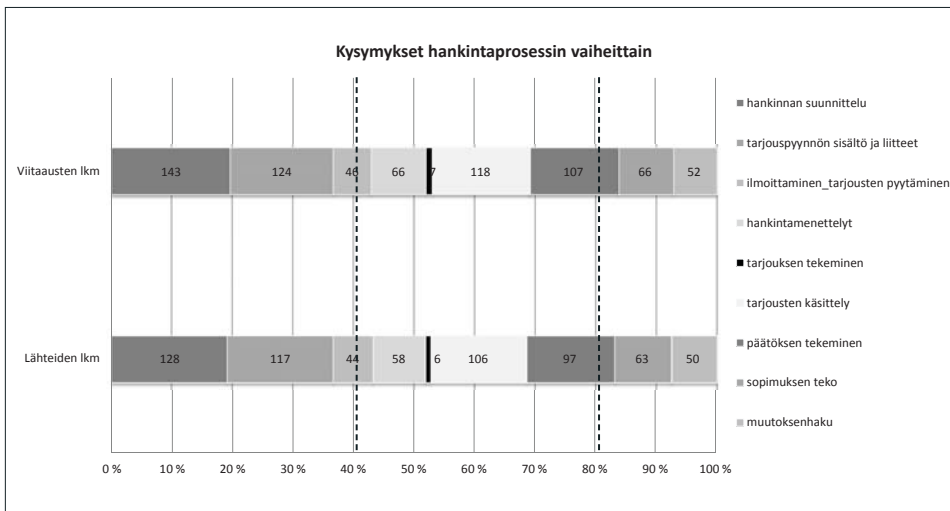
Vaiheet, jotka on myös esitetty kuviossa 9, menevät osittain päällekkäin, joten kysymysten absoluuttista jakoa ryhmiin niiden lukumäärän mukaan ole mielekästä tehdä. Ryhmien suhteellista suuruutta voidaan kuitenkin tästä huolimatta tarkastella, koska se on vähintäänkin suuntaa antava kooste siitä, missä vaiheessa hankintaprosessia haasteet

ovat suurimmillaan palveluhankinnoissa.

Julkisten hankintojen kehittämisen näkökulmasta on hyvä, että kysymyksistä suuri osa, jopa noin 40 prosenttia, esitetään hankintojen suunnitteluvaiheessa. Tällöin kunnalla on erinomaiset mahdollisuudet saadun palautteen ja ulkopuolisen näkemyksen avulla suunnata palveluhankintoja ja niiden kilpailuttamisprosessia siten, että sekä mahdollisesti syntymässä olevat varsinaiset virheet hankintalain soveltamisessa että hankinnan määrittelyyn liittyvät kysymykset palveluhankinnan vaikuttavuuden ja sisällöllisen onnistumisen näkökulmasta saadaan korjattua jo ennen kuin varsinaista vahinkoa pääsee syntymään.

Tarjouskilpailun toteutuksen vaiheeseen, joka rajoittuu hankintalain näkökulmasta hankintailmoituksen julkaisemisesta hankintapäätöksen tekemiseen, kohdentuu niin ikään noin 40 prosenttia esitetyistä kysymyksistä. Tässä vaiheessa hankintaprosessia hankintakysymykset usein koskevat tarjoajien kelpoisuuden tarkastamisen ja tarjousvertailun toteuttamisen yksityiskohtia. Yleisesti ottaen tässä vaiheessa hankintaprosessia ongelmat ovat usein teknisluontoisia tai vastaavasti hankintapäätöksen tekemiseen tähtääviä.

Hieman alle viidennes kysymyksistä kohentuu hankinnan täytäntöönpanovaiheeseen, joka sisältää muutoksenhaun tematiikan. Hankintaprosessin tässä vaiheessa haasteet ovat aineiston valossa ilkeimmillään ja oikeita vastauksia kysymyksiin on enää varsin vähän jäljellä.



Kuvio 9. Hankintakysymykset hankintaprosessin vaiheittain jaoteltuna.

Seuraavassa tarkastellaan kysymyksiä tarkemmin hankintaprosessin vaiheiden mukaan. Näin muodostuu kuva hankintaprosessin etenemisen haasteista. Ilmiötä parhaiten kuvaavat kysymykset on liitetty osaksi analyysiä ja ne on erotettu muusta tekstistä kursiivilla ja lainausmerkein. Jokaisessa lainauksessa on havaintoyksikölle annettu juokseva tunnistenumero, josta lainaus on palautettavissa aineistoon.

Tässä yhteydessä tarkastellaan kaikkia hankintaprosessin vaiheita, mutta sisältöjen tarkastelussa keskitytään niihin hankintaprosessin haastepaikkoihin, jotka korostuivat sisällön erittelyssä ja sisällön analyysin ensimmäisellä kierroksella. Raportointi on näiltä osin valikoivaa ja perustuu aineistosta nouseviin painotuksiin. Hankintaprosessin kuvaus tässä yhteydessä on samalla sisällönanalyysin ensimmäisen kierroksen tulosten kuvaus.

6.1.1 Hankinnan suunnittelu

Hankinnan kohteen määrittely, sen arvon laskeminen ja vertaaminen voimassa oleviin kynnysarvoihin on kokonaisuus, jossa hankintayksiköt hakevat apua hankinnan suunnitteluvaiheessa.

Hankinnan suunnitteluun kuuluu pohdinta hankinnan tekijän asemasta hankintalain noudattamisessa. Onko hankintaa suunnitteleva kuntaorganisaatio hankintayksikkö ja tuleeko sen siten noudattaa hankintalakia hankinnoissaan aiheuttaa joissain tapauksissa kysymyksiä. Kuntien, kuntayhtymien ja muiden vastaavien julkisten toimijoiden kohdalla asia on selvä, mutta osakeyhtiöiden, joiden taustalla on kuntien omistusta, hankintayksikköstatus ei aina ole täysin selvä. Myös se, tekeekö kunta hankintansa itse vai toimiiko palveluhankinnan toteuttajana kunnan sijaan hankintarengas tai yhteishankintayksikkö nousee kysymyksenä esiin hankintaa suunniteltaessa.

Keitä määräykset julkisten hankintojen kilpailuttamisesta koskee? Koskee ymmärtääkseni kuntia, mutta miten on kunnan omistaman osakeyhtiön suhteen? Entä tällaisen kunnan enemmistöomisteisen osakeyhtiön tytär- tai sisaryhtiön osalta? Koskeeko sellaisia. (108)

Gäller lagen om offentlig upphandling även av kommun helägda fastighetsbolag? Bolaqen står ju under kommunen kontroll men finansieras i princip av hyresgästerna? (1309)

Sen lisäksi kuka ostaa, kartoitetaan hankinnan suunnitteluvaiheessa mahdollisia palveluntuottajia sekä omassa organisaatiossa että markkinoilla toimivien tarjoajien joukkoa markkinakartoituksen keinoin. Keskeinen hankinnan suunnittelun kysymys on päätös siitä, tuotetaanko palvelu itse ja mahdollisesti palkataan palvelutuotantoon lähien henkilöstöä vai kilpailutetaanko ja sitä kautta ulkoistetaan palvelutuotanto. Päätökseen vaikuttaa tehtävä markkinakartoitus, jossa selvitetään potentiaalisia tarjoajia ja sitä, millaista palvelua näiltä mahdollisesti on ostettavissa. Tässä yhteydessä myös inhouse-kysymykset tulevat pohdittaviksi, eli voiko kunta ostaa palvelun kilpailuttamatta sidosyksiköltään. Inhouse-hankintoja on käsitelty tarkemmin sisällönanalyysin toisen kierroksen tulosten yhteydessä luvussa 6.2.3 Kuntainstituution muutos.

Kunnat tarvitsevat ohjausta useissa tapauksissa erityisesti option käyttöönotosta. Option käyttöä tarkastellaan, kun päätettäväksi tulee, ottaako kunta voimassa olevan hankintasopimuksen option käyttöön, vai ryhtyykö kilpailuttamaan palvelua uudelleen. Uuden kilpailun valmistelun yhteydessä tulee harkittavaksi, otetaanko uuteen solmitta-

vaan hankintasopimukseen ehto optiosta. Myöskään option arvon laskeminen mukaan hankinnan kokonaisarvoon ei ole kaikille kunnallisille hankintayksiköille selvää.

Onko optiovuosista erityissäännöksiä, eli voiko niitä olla varsinaisen sopimusajan (esim. 3 vuotta) jälkeen enemmänkin kuin yksi? (389)

Onko mahdollista vielä sopimuksen tekovaiheessa sopia mahdollisista optiovuosista? (1050)

Mikäli hankinnassa on kyse esim. kahden vuoden palvelusopimuksesta ja mahdollisesta kahdesta lisävuodesta, niin onko palveluhankinnan kokonaisarvo arvioitu vuotuinen kustannus x 2 vuotta vai vuotuinen kustannus x 4 vuotta? Ja onko tämä summa se, jota verrataan kynnysarvoon? (1163)

Taulukko 12. Hankinnan suunnittelua koskevien hankintakysymysten jakautuminen hankintaprosessin vaiheiden mukaan.

Hankinnan suunnittelu	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
hankinnan suunnittelu, yleinen	0	0
hankinnan arvo	6	7
hankinnan vähäinen arvo	10	11
hankintakokonaisuus	15	17
liitteet A ja B	5	5
optio	23	25
in house	23	28
markkinatieto	5	5
määräajat	4	4
onko hankintayksikkö	7	9
palkkaaminen tai oma tuotanto vai ostaminen	12	13
sopimuksen irtisanominen – uusi kilpailutus	8	8
tarjouskilpailuun varattava aika	3	3
yhteishankintayksikkö ja hankintarenkaat	7	8
yht.	128	143

6.1.2 Tarjouspyynnön sisältö ja hankinnasta ilmoittaminen

Toteamaa ”tarjouspyyntö on hankinnan tärkein asiakirja” on korostettu jo pidemmän aikaa julkisten hankintojen koulutuksessa ja ohjeistuksessa. Lause kiteyttää hyvin sen, mihin hankintaprosessissa sisällöllisesti ja myös työmäärällisesti käytännössä keskitytään.

Tarjouspyynnön vähimmäissisältö on määritelty hankintalaissa⁴⁹. Hankintakysymykset koskivat osin myös näitä selviä vaatimuksia, joita tarjouspyynnölle on säädöksissä asetettu. Tosin hankintalaissa todetaan spesifin tarjouspyynnön sisällön nimeämisen lisäksi, että tarjouspyynnössä tai hankintailmoituksessa on oltava myös muut tiedot, joilla on olennaista merkitystä hankintamenettelyssä ja tarjousten tekemisessä (laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 41 §), mikä sinällään ei juuri auta kompleksisen palveluhankinnan tarjouspyyntöä muotoilevaa kunnan työntekijää. Kunnilla onkin jatkuva tarve tarjouspyyntömalleille ja -ohjeille, joita ne voisivat soveltaa omissa palveluhankinnoissaan. Malleja on jossain määrin saatavissa ja myös sektorikohtaisia ohjeistuksia on laadittu runsaasti erilaisiin palveluhankintoihin (esimerkiksi Suomen Kuntaliitto 2007), mutta myös niiden soveltamiseen tarvitaan osaamista ja näkemystä hankinnan tavoitteista.

Hankinnan kohteen määrittelytyö jatkuu tarjouspyynnön kirjoittamisen yhteydessä ja käytännössä tällöin tehdään suurin osa varsinaisesta hankinnan kohteen sisällöllisestä määrittelystä.

Voiko tarjouspyynnössä rajata palvelu tuotettavaksi omalla paikkakunnalla, tai korkeintaan kohtuullisen välimatkan päässä omasta paikkakunnasta (esim. 20 km), koska on kyse tämän laatuista palvelusta? (27)

Onko juridista estettä ”kilpailuttaa” fysioterapiapalvelut siten, että määrittelemme tarvitsemamme palvelut ja vaatimukset sekä ilmoitamme hinnan jonka maksamme ko. palvelusta. Sopimuksen tekisimme kaikkien niiden toimijoiden kanssa jotka täyttävät kriteerit ja hyväksyvät ”tarjouksemme”? (324)

Onko samat periaatteet voimassa myös kuntapuolella kuin yksityisellä, kun määritellään konsulttisopimusta tai tarjouspyyntöä? (1453)

Hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä määritellään ehdokkaan ja tarjoajan soveltuvuuteen ja kelpoisuuteen liittyvät ominaisuudet. Tällöin ostajana toimiva kunta määrittelee sen, mitä ominaisuuksia se tulevalta sopimuskumppaniltaan odottaa. Osa vaatimuksista tulee suoraan hankintalaista (pakolliset poissulkemisperusteet⁵⁰) ja osa

49 Tarjouspyynnössä tai soveltuvien osin hankintailmoituksessa on oltava:

- viittaus julkaistuihin hankintailmoituksiin
- määräaika tarjousten tekemiselle
- osoite, johon tarjoukset on toimitettava
- kieli tai kielet, joilla tarjoukset on laadittava
- ehdokkaiden tai tarjoajien soveltuvuuden ja kelpoisuuden vaatimukset ja luettelo asiakirjoista, joita ehdokkaan tai tarjoajan on tätä varten toimitettava
- tarjouksen valintaperuste sekä käytettäessä kokonaistaloudellista edullisuutta tarjouksen vertailuperusteet ja niiden suhteellinen painotus tai vähintään tärkeysjärjestys
- hankinnan kohteen määrittely noudattaen, mitä teknisten eritelmien ja vaatimusten esittämisestä säädetään (kansallisissa hankinnoissa soveltuvien osin), sekä hankinnan kohteeseen liittyvät muut laatuvaatimukset (vain uudessa laissa)
- tarjousten voimassaoloaika (vain uudessa laissa). (Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348 41 § ja 69 § sekä asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista (kumottu) 380/1998 29 §).

50 Esimerkiksi 348/2007, 53 § eräisiin rikoksiin syyllistyneiden ehdokkaiden ja tarjoajien sulkeminen tarjouskilpailusta.

soveltuvuusperusteista on sellaisia, jotka hankintayksikkö määrittää itse hankinnan toteuttamiskykyyn liittyvinä vaatimuksina. Käytännössä palveluhankinnassa on useissa tapauksissa vaikeaa erottaa sitä, mitkä ominaisuudet ovat tarjoajan soveltuvuuteen ja kelpoisuuteen liittyviä ominaisuuksia ja mitkä taas hankinnan kohteeseen liittyviä arviointikriteerejä. Julkisissa palveluhankinnoissa nämä kaksi ulottuvuutta tulisi pysyä pääsääntöisesti pitämään toisistaan selkeästi erillisinä arviointikohteina⁵¹. Aineiston muodostumisen ajankohtana poikkeusta tähän pääsääntöön ei ollut.

Kun on kyse asiantuntijapalveluista, ovatko konsultin kokemus ja referenssit kelpoisuusehtoja vai kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteita? (262)

Voiko tarjouspyynnössä edellyttää, että tarjouksen antajalla olisi y-tunnus? Eli olisi esim. toiminimi? (593)

Tarjouspyyntöasiakirjojen laatimisen yhteydessä laaditaan myös suurin osa tulevan hankintasopimuksen ehdoista, joihin tarjoajat sitoutuvat tarjouksen tekemisen yhteydessä. Kunnat joutuvat pohtimaan sopimuskumppanuuden sisältöä ja ehtoja varsin tarkoin hankintaprosessin varhaisessa vaiheessa, koska allekirjoitettavan sopimuksen on sisällöllisesti vastattava kilpailutettua palvelua.

Mikäli toimitus viivästyy kaupungista riippumattomasta syystä yli viisitoista minuuttia sovitusta toimitusajasta, on kaupunki oikeutettu saamaan 120 euron suuruisen korvauksen per toimituspaikka per alkava vuorokausi. Palvelun tarjoaja vapautuu korvausvastuusta vain, jo viivästyminen on johtunut ylivoimaisena pidettävästä esteestä. ... Onko sanktiopykälä järkevää laittaa? Millainen muotoilu ja suuruus olisi hyvä mielestänne? Sopimusvaiheessa sanktion neuvottelemisen on mielestäni myöhäistä ja meillä ei ole resursseja pitkiin neuvotteluihin tarjoajien kanssa. (365)

Minua askarruttaa se mitä teemme, jos emme ole tyytyväisiä saamaamme suunniteltuotteeseen ja emme halua tilata loppuja tarjouspyynnössä esitettyjä asioita. Eli mitä sanamuotoa tarjouspyynnössä kannattaisi käyttää, jotta kävisi ilmi, että keskeytämme tilauksen, jos emme ole tyytyväisiä saamaamme laatuun? Vai voiko tällaista tehdä? (850)

Aina tarjouspyyntöä ei pystytty laatimaan sillä tarkkuudella, ettei sitä tarvitse tarkentaa tarjousta tehtäessä. Myös joitain tarjouskilpailun reunaehtoja, kuten tarjousten jättämisen määräaika voidaan joutua muuttamaan kesken kilpailutuksen. Tällaisissa tilanteissa korostuu tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, eli käytännössä se,

51 Poikkeuksen pääsääntöön, jonka mukaan tarjoajien soveltuvuusperusteita ei voi käyttää tarjousten vertailuperusteina (ks. KHO:2003:89), tekevät uudessa hankintalaissa palveluhankinnat ja rakennusurakat, joissa palvelun tarjoamisesta tai rakennustyöstä vastaavien henkilöiden asiantuntemuksella, ammattitaidolla tai pätevyydellä on erityinen merkitys. Tällöin vertailuperusteina voidaan käyttää myös hankinnan toteuttamisessa tarvittavaa tarjoajien soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset ylittävää laadunhallintaa, pätevyyttä, kokemusta ja ammattitaitoa (HankintaL 348/2007, 72 § 1 mom.)

että tarkennettu tarjouspyyntö on kaikkien potentiaalisten tarjoajien saatavilla tai se toimitetaan tarjouspyyntöasiakirjoja pyytäneille yrityksille.

Kuinka toimia tarjouspyyntöön jääneiden virheiden korjaamiseksi ja epätarkkuuksien tai tulkinnanvaraisuuksien tarkentamiseksi? Riittääkö, että informoi kaikkia tarjoajia tarjouspyyntöön / teknisiin eritelmiin jääneistä virheistä / tarkennuksista, kun tarjouksen jättöaikaa vielä jäljellä? (1042)

Voiko tarjouspyynnön sisältöä tarjottavan palvelun vaatimusten osalta muuttaa, kun kilpailutus on jo käynnissä? (1108)

Onko mahdollista jatkaa liitteiden toimitusaikaa esim. 7–10 päivää, jos asiasta lähetetään tiedon kaikille tarjoajille ennen aikaisemmin ilmoitetun ajan päättymistä? (853)

Vaikka varsinaista tarjouspyynnön tarkentamista ei tarvitsisikaan tehdä, lisätietojen antaminen on yleinen tapa kommunikoida tarjouksen tekemiseen liittyvistä yksityiskohdista tarjoajien kanssa tarjousten teon aikana. Tällöin vakiintuneen käytännön mukaan kunta kerää lisätietopyynnot ja esitetyt kysymykset yhteen ja toimittaa vastaukset kaikille tarjoajille samanaikaisesti esimerkiksi sähköpostitse.

Taulukko 13. Tarjouspyynnön sisältöä ja liitteitä koskevat hankintakysymykset.

Tarjouspyynnön sisältö ja liitteet	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
tarjouspyynnön sisältö ja liitteet, yleinen	4	4
alihankinta	2	2
hankinnan kohteen määrittely	14	17
kelpoisuus	19	19
kieli	2	2
malli tai ohje	24	26
määräaika tarjousten tekemiselle	7	7
osatarjoukset	4	4
tarjouksen minimivaatimus	2	2
tarjouksen voimassaoloaika	3	3
tarjouspyynnön puutteet ja tarkentaminen, lisätietojen antaminen	14	16
tarjouspyynnön toimittaminen	2	2
tarjouspyyntöasiakirjojen maksullisuus	0	0
tarjousten toimittaminen	4	4
vaihtoehtoiset tarjoukset	1	1
yht.	117	124

Ilmoittamisen laajuus ja kanavat eivät ole aina tiedossa hankintayksiköllä, kun hankintaa aletaan valmistella. Nykyisin voimassa olevan lainsäädännön mukaan kaikki hankin-

nat on ilmoitettava HILMAssa. Ilmoittamista suositellaan myös suoramankinnoille 1.6.2010 voimaan astuneen lakimuutoksen myötä⁵². Hankinnoista ilmoittaminen on selkiytynyt huomattavasti kumotun hankintalain (1505/1992) aikaiseen tilanteeseen verrattuna. Aineiston muodostumisen aikana palveluhankinnasta piti ilmoittaa sen laadusta ja laajuudesta riippuen eri kanavia käyttäen. Eräissä tapauksissa riitti myös, jos tarjouksia pyydettiin riittävä määrä suoraan potentiaalisilta tarjoajilta. (Ks. tarkemmin ilmoittamisesta alaluvusta 4.1.1 Hankintaprosessi ostamisen prosessina.)

Kuinka pitkä on oltava tarjousten jättöaika ja voidaanko ilmoitus julkaista ainoastaan kunnan virallisissa ilmoituslehdissä? (679)

Tuleeko tarjouskilpailusta tehdä ilmoitus vai voimmeko ottaa suoraan yhteyttä yrityksiin? (737)

Pitääkö ilmoitus eli tarjouspyyntö lähettää Julkisten hankintojen sivuille internetiin? Ilmoitus on julkaistu paikallislehdissä, ja tulemme saamaan tarjouksia sitä kautta, mutta edellyttääkö hankintalainsäädäntö sen julkaisemista internetissä? (920)

Kynnysarvot ovat keskeisessä asemassa ilmoittamisen laajuuden määrittämisessä. Useat kysymyksistä koskivat suoraan kynnysarvojen suuruutta ja laskentatapaa. Aineiston muodostumisen aikaan voimassa olivat vain EU-kynnysarvot, joten kaikki kysymykset viittasivat niihin.

Haluaisin tarkistaa, mikä on julkisen hankinnan euroraja, jonka jälkeen hankinta on ilmoitettava Julkiset Markkinat -tiedotuskanavassa? (494)

Lähinnä haluaisin varmistaa, minkälainen ilmoitusmenettely koskee lainan hankintaa. Onko summalla merkitystä eli 400.000 kerralla vai 200.000? (849)

Miten laskea ravintolapalveluiden tuottamisen hankinnan kokonaisarvon? liikevaihto / ravintola? Että tiedän onko tämä hankinta kynnysarvon alittava. (1699)

Ennakkoilmoitukset ja jälki-ilmoitukset EU-kynnysarvot ylittävissä palveluhankinnoissa aiheuttivat niin ikään kysymyksiä kunnissa. EU-kynnysarvot ylittävät palveluhankinnat muodostavat vain osan kuntien palveluhankinnoista ja sen vuoksi kokemus ja käytännöt ennakko- ja jälki-ilmoittelussa olivat aineiston mukaan vielä suhteellisen kehittymättömiä.

Eli sitooko ennakkoilmoitus meitä tekemään ilm. Julkiset Hankinnat -lehteen sekä jälki-ilmoituksen jättämiseen? (1175)

52 1.6.2010 voimaan tulleet hankintalain (348/2007) keskeisimmät muutokset koskevat muutoksenhakujärjestelmää ja seuraamuksia. Varsinainen hankintamenettely ei muuttunut suoramankintojen ilmoitusmahdollisuutta lukuun ottamatta. Samassa yhteydessä nostettiin kansallisia kynnysarvoja. Muutosten taustalla oli pääosin ns. oikeussuojadirektiivi (2007/66/EY), jossa on pyritty parantamaan tarjoajan oikeusturvaa erityisesti suoramankintatilanteissa sekä tapauksissa, joissa hankintasopimus on jo tehty. Muutokset saatettiin voimaan lailla julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta (321/2010).

1) minkälainen jälki-ilmoituksen pitää olla ja 2) kenelle mihin instanssiin se lähetetään 3) missä määräajassa se pitää tehdä? (1579)

Pitääkö tässä tapauksessa jälki-ilmoitus tehdä 48 päivän kuluttua siitä kun päätös hankinnasta on tehty, vai vasta kun sopimukset on allekirjoitettu. (1523)

Taulukko 14. Hankintojen ilmoittamista koskevien hankintakysymykset.

ilmoittaminen	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
ilmoittaminen, yleinen	28	30
kynnsarvot	14	14
oman yksikön tarjous	2	2
yht.	44	46

6.1.3 Hankintamenettelyt

Hankintamenettelyihin liittyvät kysymykset keskittyvät suoran neuvottelumenettelyn käytön ehtoihin eli suorahankinnan edellytyksiin sekä siihen, voiko hankintamenettelyjä soveltaa jollain muulla kuin hankintalaissa kuvatulla tavalla. Kunnilla on jatkuva tarve joustavampiin, paremmin palveluhankintojen toteuttamisen toiminnallista ympäristöä vastaaviin hankintamenettelyihin. Aineiston valossa laissa ja aikaisemmin asetuksessa kuvatut hankintamenettelyt näyttävät liian jäykkinä ja joustamattomina kuntien tarpeisiin.

Hankintamenettelyjen joustava ja hankinnan kohteen lähtökohdista tapahtuva soveltaminen on mahdollista lainsäädännön näkökulmasta, mutta tällöin kuntien oma osaaminen saattaa asettaa rajat menettelyjen soveltamiselle. Näissä tapauksissa hankintamenettelyt koetaan kunnissa kahlitseviksi, vaikka ne eivät sitä hankintalain näkökulmasta olisikaan.

Neuvottelumenettely/uusintatarjouspyyntö on osoittautunut aika hitaaksi menettelyksi pikaista hankintaa vaativissa tapauksissa. Onko muita keinoja hoitaa asia laillisesti syrjimättömyyden periaatteita noudattaen? (636)

Vai onko valinta tosiaan tehtävä vain papereiden perusteella, kuten yleensä näyttää tapahtuvan ns. normaalissa tarjouskilpailussa? (1343)

Täytyykö kirjallisesti kilpailuttaa vai voiko esim. puhelimitse pyytää tarjouspyynnön 3–4 palveluntuottajilta? (1648)

Suora neuvottelumenettely eli suorahankinta on hankintamenettelynä erittäin houkutteleva kuntien näkökulmasta varsinkin tilanteissa, joissa kilpailuttaminen syystä tai toisesta koetaan huonosti soveltuvaksi tavaksi valita sopimuskumppani. Kunnat etsivät palveluhankinnoissa soveltuvaa suorahankinnan perustetta ja pyrkivät käyttämään tehokkaasti hyödyksi lain suomat mahdollisuudet suorahankintaan.

Kaliman (2001, 29) mukaan vuosituhanen alussa vielä suuri osa etenkin kuntien ja kuntayhtymien EU-kynnysarvot alittavista hankinnoista tehtiin niitä lainkaan kilpailuttamatta, mikä hidastaa julkisissa hankinnoissa piilevän säästöpotentiaalin realisoitumista. Samoin tuolloin merkittävä osa hankintapäätöksistä tehtiin saattamatta päätöstä tarjouksentekijälle tiedoksi, mikä merkitsee sitä, etteivät hankintapäätökset tulleet lainkaan lainvoimaisiksi ja niistä voidaan periaatteessa valittaa vielä vuosien kuluttua (ibid.).

Tuntuisi turhauttavalta kilpailuttaa esim. 6 kk (+ 6 kk optiolla), kun ei tiedä mitä päätöksiä tehdään loppuvuoden tai talven aikana terveydenhuollon järjestämiseksi niin terveyskeskupuolella kuin erikoissairaanhoidossakin. Voiko tämä olla peruste jättää kilpailuttamatta tässä vaiheessa? (407)

Eli oletamme, että hankinta ei ylittäisi 2000 euroa. Voisimmeko siis sillä perusteella tehdä suoran hankinnan? (496)

Hankintalaissa sanotaan, että kilpailuttamatta voidaan jättää, jos menettelyn kustannukset on kohtuuttomat palveluun nähden. Onko lääkäripula = ei tarjoajia (tarjouspyynnön valmistelu, päätöksenteko, postitukset jne) tulkittavissa tällaiseksi kohtuuttomaksi kustannukseksi? (1244)

Voiko kilpailutetulta kouluttajalta hankkia seuraavaksi vuodeksi samansisältöisen koulutuksen suorahankintana, ilman uutta kilpailutusta? (1458)

Olen kuullut, että käytäntönä olisi, että kilpailutuksen voittaneelta voi tehdä 50% budjetista lisähankintaa kuluvana ja seuraavana vuonna. Pitääkö tämä paikkansa? (1458)

Kunnat solmivat puitejärjestelyjä⁵³ palveluhankintoihin, joissa sopimuskumppaneita halutaan monta yhden palveluntuottajan sijaan. Puitejärjestelyt soveltuvat erityisesti sellaisiin hankintoihin, joissa ei ole tarkoituksenmukaista sitoutua palvelussa kiinteisiin hintoihin ja ehtoihin. Puitejärjestelyä käytetään myös silloin, kun ostettavan palvelun määrää ei voida etukäteen vahvistaa.

Puitejärjestely mahdollistaa varautumisen todennäköisiin tuleviin hankintoihin, jolloin voidaan välttää kiireestä johtuvat suorahankinnan tai neuvottelumenettelyn kyseenalainen käyttäminen. Puitejärjestelyn käyttäminen usein vähentää myös hallinnollista työtä.

53 Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai usean hankintayksikön ja yhden tai usean toimittajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat ehdot kuten hinnat ja suunnitellut määrät. Hankintayksikön on valittava toimittajat puitejärjestelyyn kilpailuttamalla hankinta avoimella tai rajoitetulla menettelyllä taikka tietyn edellytyksin neuvottelumenettelyllä tai suorahankintana. Usean toimittajan kanssa tehtävään puitejärjestelyyn on valittava vähintään kolme toimittajaa, mikäli soveltuvia tarjoajia löytyy vähintäänkin kolme. Puitejärjestelyyn perustuvat hankintasopimukset on tehtävä puitejärjestelyn alkuperäisten osapuolten kesken. Puitejärjestelyn ehtoihin ei saa tehdä huomattavia muutoksia sen voimassaoloaikana. (Hankintalaki 348/2007, 5, 31 ja 32 §.)

Kuinka tärkeä olisi maininta volyyymista, onko se kynnyskysymys ettei voitaisi tehdä puitesopimusta, koska ei tiedetä tulevaa volyyymia esim. seuraavasta 2 vuodesta? (1001)

Tuleeko nämä ostopalvelupaikat kilpailuttaa ja tehdä sen jälkeen lista hyväksytyistä paikoista vai tehdäänkö asiakkaille vain lista tiedossa olevista laatuvarmoista paikoista? (1618)

Neuvottelumenettelyyn siirtyminen tulee eteen kuntien palveluhankinnoissa tilanteissa, joissa hankinnasta ei voida tehdä päätöstä pelkästään annettujen tarjousten perusteella. Tällöin kunta on usein saanut pelkästään sellaisia tarjouksia, jotka eivät sisällöllisesti vastaa tarjouspyyntöä. Yhtään hyväksyttävissä olevaa tarjousta ei olla saatettu saada myöskään syystä, että tarjoajat eivät ole kelpoisia tai soveltuvia palveluntuottajiksi. Tyypillinen tilanne neuvottelumenettelyyn siirtymisen syynä on myös se, että tarjoukset ylittävät hankintayksikön käytettävissä olevat varat. Neuvottelumenettelyyn siirtymisen edellytykset on kuvattu hankintamenettelyjen yhteydessä luvussa 4.1.2.

Pyydämmekö tällöin uudet tarjoukset lähettämällä tarjouspyynnön joillekin uusille sekä ”vanhoille” liikkeille vai siirrymmekö neuvottelumenettelyyn kaikkien tarjousentekijöiden kanssa? ... Miten neuvottelumenettelyssä toimitaan - voidaanko vain soittaa puhelimitse tarjouspyynnön vastaisen tarjouksen antaneille liikkeille ja tehdä asiasta muistio sekä niiden perusteella tehdä hankintaesitys? (636)

Onko mitään mahdollisuutta tehdä jotain sen kaltaista päätöstä, että neljännen kanssa siirrytään neuvottelumenettelyyn, joissa neuvotteluissa voitaisiin hankinnan sisältöä ”keventää” päästäksemme hankintahinnassa talousarvion osoittamiin raameihin? (771)

Onko tällöin noudatettava joitain ilmoitus tai aikarajoja vai voidaanko päätöksen jälkeen suoraan siirtyä neuvotteluihin kaikkien tarjoajien kanssa ja pyytää täydennykset puutteellisiin kohtiin. (1031)

Voiko tarjouskierroksen mitätöidä tai siirtyä avoimesta menettettelystä neuvottelu menettelyyn ja jos voi niin, mitkä on eri vaihtoehdot ja mitkä on kullekin vaihtoehdolle pitävät perusteet. (1436)

Taulukko 15. Hankintamenettelyjä koskevat hankintakysymykset.

Hankintamenettelyt	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
hankintamenettelyt, yleinen	11	11
hankintaneuvottelut	2	5
neuvottelumenettelyyn siirtyminen	6	7
puitejärjestely	8	9
suora neuvottelumenettely	22	25
laiton suorahankinta	9	9
yht.	58	166

6.1.4 Tarjousten käsittely

Keskeinen osa hankintaprosessia on tarjousten saamisen jälkeinen menettely. Se voidaan jakaa pääsääntöisesti kolmeen osaan: tarjoajien kelpoisuuden ja soveltuvuuden tarkastaminen, tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastaminen ja tarjousvertailun tekeminen. Valtaosa markkinaoikeudelle jätetyistä hakemuksista koskee tarjoajien ja tarjousten vertailua ja valintaa (Pekkala 2007, 409), joten tähän hankintaprosessin vaiheeseen kohdistuvat odotukset ovat suuret niin hankintayksikön kuin tarjoajienkin kohdalla.

Tarjoajan soveltuvuuden⁵⁴ tarkastaminen johtaa joissain tapauksissa tarjoajan hylkäämiseen tarjouskilpailusta. Tarjoajien kelpoisuuden ja soveltuvuuden tarkastamisen taustalla on halu varmistua siitä, että tarjoajayritys on kykenevä taloudellisesti ja teknisesti tuottamaan palvelun koko sopimusajan. Palveluhankinnoissa kelpoisuuden ja soveltuvuuden arvioinnissa korostuvat henkilöstöresurssit ja henkilöstön osaaminen.

Jos tarjoajan tarjouksesta käy selville, etteivät nämä henkilöstölle asetetut kriteerit täyty riittävästi nykyisellä henkilöstöllä niin, että yksikkö voitaisiin hyväksyä myöhemmin hoitotason yksiköksi, voidaanko tarjous sulkea pois tällä perusteella tarjouskilpailusta. (124)

Jos tarjouksen tekijä on toimittanut verovelkatodistuksen, jossa on merkintä 12/2005 arvonlisäveron maksamattomuudesta, onko se riittävä peruste jättää tarjous huomioon ottamatta? (828)

Voidaanko tarjouskilpailusta hylätä tarjoajat, joilla ei vielä ole toimitiloja, lupia yms. eli tarjoaja, joka olisi mahdollisesti syntyvän sopimuksen puitteissa perustamassa toimintaa? (965)

Tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastaminen edeltää tarjousten käsittelyn vaiheena varsinaista tarjousten vertailua. Mikäli tässä vaiheessa huomataan, ettei tarjous vastaa tarjouspyyntöä, johtaa se tarjouksen hylkäämiseen. Usein linjanveto tarjouksen

⁵⁴ Kumotussa hankintalaissa (1505/1992) soveltuvuuden sijaan käytettiin termiä kelpoisuus. Sisällöllisesti hankintasääntelyn näkökulmasta termit ovat toistensa synonyymejä.

hylkäämisen ja tarjousvertailuun hyväksymisen välillä⁵⁵ ei ole niin yksinkertainen kuin mitä voisi luulla. Epäselviä tapauksia on varsinkin monimutkaisissa ja laajoissa palveluhankinnoissa riittämiin.

Miten menetellään, kun tarjoaja asettaa ehdon tarjoukseensa. ”Edellytämme, että maakunta ostaa 50 paikkaa.” Hylkäämmekö suoraan vai kysymmekö jotain, mitä? (975)

Vielä viimeinen kysymys eli tarjouksen osittainen hylkääminen on ilmeisesti mahdollista? Kyseessä on tilanne, jossa vuosikilpailutuksella haetaan toimittajia useisiin tehtäviin ja eräs toimittaja on jättänyt yhteen tehtävään yksikköhinnan antamatta. Ajattelimme hylätä tarjouksen tämän kohdan osalta. (1062)

Entä silloin, kun kaikki saadut tarjoukset ovat tarjouspyynnön vastaiset. Onko ne kaikki ehdottomasti hylättävä esim. erittäin kiireellisessä tilanteessa? (636)

Voimmeko tiputtaa nämä kaksi pois vertailusta vai annammeko niille 0 pistettä tästä asiasta? (1146)

Onko meillä perusteluita hylätä tarjous sen perusteella, kun he eivät ole ilmoittaneet kaikkia hintoja tarjouksessa suoraan. (1074)

Joissain tapauksissa kunta haluaa hylätä kaikki tarjoukset. Tarjouspyynnöissä on tapana käyttää lauseketta hankintayksikkö pidättää itselleen oikeuden olla hyväksymättä mitään annetuista tarjouksista.⁵⁶ Tällöin kaikkien tarjousten hylkääminen käy päinsä, mutta varauman puuttuessa hankinnan keskeyttämiselle tulee löytyä muut perusteet.

Jos kunta pyytää tarjouksia jostakin hankinnasta, niin onko pakko hyväksyä jokin tehdyistä tarjouksista? Vai voiko kunta hylätä kaikki tehdyt tarjoukset. (89)

Onko mahdollista, jos kunta (perusturvalautakunta) niin päättää, laittaa tarjouskilpailu kokonaan uusiksi. Perusteluna puutteelliset tarjoukset / ”epäselvät” tarjoukset. (170)

Onko mahdollista, että sosiaalilautakunta nyt hylkäisi kaikki tarjoukset ja päättäisi, että ruokahuolto hoidetaan omana toimintana? (1673)

55 Oikeuskäytännön mukaan tarjousten tarjouspyynnön mukaisuuteen liittyviä puutteita on erityyppisiä ja vakavuudeltaan erilaisia, mikä vaikuttaa tarjousten käsittelyyn tarjousten vertailun vaiheessa. Osa puutteista on merkityksettämiä, jolloin niillä ei ole vaikutusta tarjousten vertailuun (ks. esim. KHO 25.8.2010 T 1926). Puutteet voivat olla myös tarjousten vertailun kannalta merkityksellisiä, mutta ne voidaan selvittää tarjousvertailun aikana ilman, että tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantuvat. Tällaisia seikkoja ovat mm. ristiriitaiset tiedot tarjouksen sisällä, teknisiin seikkoihin liittyvät tarkennukset sekä poikkeuksellisen alhainen hinta (ks. esim. KHO 22.7.2010 T 1753). Niin ikään tarjouksen puutteet voivat olla sellaisia, että ne edellyttävät tarjouksen hylkäämistä. Tällaisia ovat mm. tilanteet, jolloin tarjous ei täytä tarjouspyynnön ehdottomia vaatimuksia (ks. esim. MAO 61/10, MAO 227/10) ja puutteet ovat tarjousvertailun kannalta merkityksellisiä (ks. esim. MAO 405/10, MAO 402/10, MAO 428/10).

56 Ks. esim. Markkinaoikeuden päätökset 331/08, 431/09, 238/06 ja 159/I/02.

Lisäselvitysten pyytäminen annettuihin tarjouksiin voi olla joissain tapauksissa tarpeellista. Hankintayksikkö voi pyytää tarjoajaa täydentämään tältä pyydettyjä rekisteritietoja ja selvityksiä. Lisäselvitysten pyytäminen ei saa kuitenkaan vaarantaa tarjoajien tasapuolista ja syrjimätöntä kohtelua. (Aarla 2003, 30).

Olisiko järkevää lähteä pyytämään puuttuvat asiakirjat? (181)

Voinko pyytää tarjoajilta seuraavia pyydettyjä mutta puuttuvia tietoja: todistus maksetuista sosiaali- ja eläkemaksuista, taseen vastattavasta, yöhoidon hinta, varahenkilöjärjestelmä, 8 tarjouksesta neljästä puuttuu yksi tai kaksi edellä mainittua tietoa, Onko niin että on hankkijan harkinnassa pyytääkö tietoja? (260)

Vai pitäisikö jättää lisäselvityspyyntö tarjoajalle, jotta hän silloin voisi korjata tarjouksensa tarjouspyynnön mukaiseksi. (734)

Voimmeko esim. pyytää näitä isoja yksiköjä määrittelemään vielä tarkemmin käytetty työaika vai voimmeko esim. laskea ison yksikön kokonaishoitaja määrä / hoidettavien määrä. Vai teemmekö juuri niiden tietojen pohjalta mitä meillä nyt on? (957)

Pitäisikö tarjoajaa pyytää selventämään, että myös korvaavat tilat täyttävät perusvaatimukset? (965)

On pyydetty tarjous kolmelta yritykseltä infotaulun hankkimiseksi ja kahdelta pyydettiin tarkennusta, jotta tarjoukset saatiin vertailukelpoisiksi. Voiko tarkennuksia pyytää? (1270)

Tarjousvertailun tekeminen on tarjousten käsittelyn viimeinen vaihe, jossa tarjouskilpailun voittaja valitaan. Yksinkertaisimmillaan tarjousvertailu on pelkkä hintavertailu, mutta palveluhankinnoissa näin on käytännössä erittäin harvoin. Kuntien palveluhankinnoissa tarjouskilpailun voittaja valitaan lähes aina kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteella, jolloin tarjousvertailu tehdään palvelun erilaisten laatuominaisuuksien perusteella. Hinnan painoarvo ei kuitenkaan ole kokonaistaloudellisen edullisuuden vertailussa merkityksellinen ja hinnan ilmoittaminen saattaa joissain tapauksissa aiheuttaa hankaluuksia tarjousten vertailun vaiheessa.

Onko tarjouspyyntöön mahdollista laittaa näkyviin hankintaan käytettävissä oleva maksimihinta, jotta vältettäisiin ylimitoitettut tarjoukset? Tätä ilmeisesti jkv käytetään, mutta tulisiko sitä ehdottomasti välttää ja pyrkiä määrittelemään hankinta muulla tavoin riittävän tarkasti? (344)

Mitä mieltä olette tarjouksesta ”alin hinta -2%”? (734)

Myös se, mitä kaikkia kuluja tarjousvertailussa voidaan ottaa huomioon osana palvelun kokonaishintaa ja kokonaistaloudellista edullisuutta, ei aina kaikissa tapauksissa ole selvää. Mitä hintaa tarjousvertailussa käytetään, nousee niin ikään kysymyksenä esiin tarjousvertailun vaiheessa.

Kysymys siis kuuluu voiko tarjoajan hinnat diskontata ja vertailun suorittaa näillä diskontatuilla hinnoilla? Estääkö laki diskonttauksen käytön? (657)

Mitä indeksiä voimme mielestänne käyttää vuosille 2007–2009 tarjottujen hintojen saattamiseksi vuoden 2006 hintatasoon? Mistä löydämme kyseiset indeksiarvot? ... Onko esittämämme menettely mielestänne oikea vai suosittelisitteko jotakin muuta menettelyä tarjousten hintavertailun suorittamiseksi? (666)

Kilpailutamme vartiointipalvelut, ja mikäli palvelun tuottaja vaihtuu, syntyy siitä tiettyjä hälytysten siirtokustannuksia. Voidaanko nämä ottaa hintavertailussa mukaan (tarjoaja hinnoittelisi tarjouksessaan) tai voidaanko tarjouspyynnössä edellyttää, että tarjoaja vastaa ko. kustannuksista (tasapuolinen kohtelu)? Löytyykö ennakkotapauksia? (753)

Palveluhankinnoissa laadullisten vertailuperusteiden käyttö tarjousvertailussa on usein avainasemassa tarjouskilpailun voittajaa valittaessa. Monissa tapauksissa laadulliset vertailuperusteet painottuvat tarjouskilpailun voittajan valinnassa jopa hinnan painoarvoa enemmän. Vertailuperusteiden syrjimätön ja tasapuolinen soveltaminen on tämän vuoksi hankintaprosessin kohta, johon merkittävä osa hankintapäätöksiä koskevista valituksista Markkinaoikeudessa kohdistuu. Tarjousten vertailussa voidaan huomioida vain ne vertailuperusteet, jotka käyvät ilmi tarjouspyynnössä⁵⁷.

Vertailuperusteet voidaan pisteyttää alakohdittain tai niiden arvioinnissa voidaan käyttää pelkästään sanallista arviointia. Pisteytys on useimmissa tapauksissa käytössä oleva arviointitapa, jota täydennetään sanallisella arvioinnilla siten, että pisteytyksen taustalla olevat perustelut tulevat ilmi. Hankintalaissa ei oteta kantaa siihen, miten pisteytys tulisi käytännössä toteuttaa. Pisteytyksen toteutusvaihtoehtoista on olemassa runsaasti esimerkkejä, malleja ja ohjeita (ks. esimerkiksi Pekkala 2007, 409; Hiltunen 2009).

Jos kukaan ei ylitä laatua oleellisesti niin annetaanko kaikille pisteitä 20 vai 0? ... jos taas katsotaan että kaikki ylittävät vähän, muttei kukaan oleellisesti niin tulisiko ”laadultaan parhaaksi arvioidulle” kuitenkin antaa 20 vaikka se ei olisikaan oleellisesti erinomainen? kärsiikö suhteellisuusperiaate jos kukaan ei saa tämän yhden arviointikriteerin perusteella parasta pistemäärää? ... ELI oleellinen kysymys tuli tässä esimerkin viimeisessä lauseessa: tuleeko jokaisesta arviointikriteeristä jonkun saada parhaat pisteet? (715)

Onko syrjintää se, jos saavat vähemmän laukupisteitä, kuin maakunnassa toimivat? (1200)

Saako tarjousten vertailussa käyttää valintakriteereiden pisteytystä/painotuksia, jos tarjouspyynnössä ei ole ilmoitettu pisteytyksestä/painotuksista? (1677)

⁵⁷ MAO 31/05, MAO 37/03 ja MAO 106/04.

Taulukko 16. Tarjousten käsittelyä koskevat hankintakysymykset.

Tarjousten käsittely	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
tarjousten käsittely, yleinen	0	0
subventointi	1	1
tarjoajan hylkääminen	9	10
tarjouksen myöhästyminen	6	6
tarjous jää alle tarjouspyynnössä asetetun minimitasen	3	3
tarjousten hylkääminen	22	24
tarjousten täsmentäminen	14	17
tarjousvertailun tekeminen	24	27
valintaperuste	5	5
vertailuperuste	8	10
vertailuperusteiden painoarvot	5	5
hinnan ilmoittaminen	4	5
tarjouksen sitovuus	2	2
tarjouksen muotovaatimukset	6	7
tinkiminen_hinnasta neuvottelu	3	3
yht.	106	118

6.1.5 Hankintapäätöksen tekeminen ja muutoksenhaku

Kunnan on tehtävä hankinnasta kirjallinen ja perusteltu päätös. Näin on myös tarjoajien ja ehdokkaiden poissulkemista ja soveltuvuutta koskevilla ratkaisuisilla. Päätöksessä tulee olla hankintalain mukaan sellaiset olennaiset tiedot tarjouskilpailun ratkaisemisesta sekä siihen vaikuttaneista keskeisistä seikoista, joiden perusteella menettelyyn osallistuneilla on mahdollisuus arvioida menettelyn tasapuolisuutta⁵⁸.

Hankintapäätöksen on perustuttava hankintailmoituksessa tai tarjouspyyntöasiakirjoissa ilmoitettuihin valinta- ja vertailuperusteisiin sekä niiden mukaisesti tehtyyn tarjousvertailuun. Vaikka päätöksen tekemisen perusteet olisivat kunnalla tiedossa, käytännön tilanteissa päätöksen tekeminen ei kuitenkaan ole kaikissa tapauksissa täysin suoraviivaista.

Onko tarjoajat pakko asettaa pisteytyksen mukaiseen järjestykseen hankintapäätöksessä? (329)

Sen vuoksi haluaisin tarkistaa - ennen päätöksen teon esittämistä – että tarjouspyyntö velvoittaa meitä (tilaajia) päättämään asiasta. Eli päätös on tehtävä pyydettyjen tarjousten pohjalta eikä sitä voi jättää tekemättä (kaikki tarjoukset olivat nykyistä sopimusta edullisempia). (653)

Jos tarjouspyynnössä on mainittu hankinnan valintaperusteeksi kokonaistaloudellinen edullisuus ja siihen liittyvät valintakriteerit, niin voiko lopullista hankintapäätöstä tehdä pelkästään hinnaltaan halvimman mukaan seuraavissa tapauksissa:

58 Hankintal 73§.

a) kun on vain yksi tarjous saapunut (pyydetty viideltä potentiaaliselta tarjoajalta) ja se täyttää kaikki tarjouspyynnön ehdot

b) kun on saapunut kolme tarjousta, jotka kaikki täyttävät tarjouspyynnön ehdot ja vertailu on tehty, mutta havaittu että hinnaltaan halvin on ollut muidenkin kriteerien osalta edullisin

=> kyseessä olisi siis molemmissa päätöksentekijän oman työajan säästö päätöksen valintaperustelujen kirjaamisessa. (682)

Voiko työsuhteen tekeminen tehdä hankintapäätöksen? (1516)

Hankinnan keskeyttäminen on niin ikään hankintapäätös, joka on perusteltava. Hankinnan keskeyttämispäätöksen perusteleminen edellyttää kunnalta harkintaa sen vaatimien erityisperusteiden⁵⁹ vuoksi.

Tiedustelenkin, mitä mahdollisia "vaaroja" kunnalla on tässä tilanteessa? Onko tarjouspyynnössä olevalla maininnalla hylätty kaikki tarjoukset merkitystä, jos tarjouksen jättäneet haluavat riitauttaa asian? Riittääkö perusteluksi, että kunta on päättänyt kehittämään toimintoja omana työnä vai mitä perusteluja asia vaatii? (183)

Jos on saanut tarjouskilpailussa vain yhden hyväksyttävissä olevan tarjouksen, onko se pakko hyväksyä vai voiko hankinnan keskeyttää? (464)

Voimmeko omalta osaltamme keskeyttää hankinnan tarjouspyynnössä mainittuun olosuhteiden muutokseen vedoten? (598)

Julkisuuslain noudattaminen julkisissa hankinnoissa ja hankinta-asiakirjojen julkiseksi tuleminen ovat hankintaprosessin kohta, joka aiheuttaa kunnille paljon haasteita. Julkisuusperiaatteen ja liike- ja ammattisalaisuuksien suojaamisen velvollisuus ovat joissain hankinnoissa ongelmallisia yhteen sovitettavia, eikä linjan vetäminen julkisen ja salaisen materiaalin välille ole helppoa.

Onko meillä velvollisuus antaa tietoja muiden tarjoajien tarjousasiakirjoista esim. kopioimalla ne hylätylle tarjouksenantajalle. (0)

Missä vaiheessa tarjousasiakirjat tulevat julkisiksi muille kuin asianosaisille, kun kunta tekee puitesopimukset tarjouskilpailussa hyväksytyjen yritysten kanssa. (129)

⁵⁹ Periaatteena on, että hankinnan keskeyttäminen ei ole hankintayksikön harkinnassa, vaan keskeyttämiseen tulee olla perusteltu syy (KHO:2004:29). Hankintaa ei saa keskeyttää siitä syystä, että kunta haluaa testata markkinoita oman yksikkönsä kilpailukyvyyn varmistamiseksi, olemassa olevan sopimuksen hintatason tarkistamiseksi tai toteuttaakseen saman hankinnan omana työnä ulkopuolelta hankkimisen sijaan (Pekkala 2007, 455). Oikeuskäytännössä hyväksyttävänä syynä hankinnan keskeyttämiselle on pidetty muun muassa määrärahojen riittämättömyyttä sekä tarjouspyynnön virheellisyyttä ja hankintalain vastaisuutta. Lisäksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä käy ilmi, että hankinnan voi keskeyttää myös jos hankintayksikkö on saanut vain yhden soveltuvan tarjouksen. Tällöin hankintayksiköllä ei ole velvollisuutta tehdä sopimusta em. tarjoajan kanssa.

Saako tarjouskilpailun voittaneen yrityksen tarjouksesta ja siihen liittyvistä asiakirjoista antaa pyydettyä kopiaita tarjouskilpailussa hävinneen yrityksen edustajalle? ... Mitä voidaan tarjouksen hinnasta kertoa lehdistölle? Voidaanko kertoa, millainen ero euroissa oli verrattuna toisiin tarjouksiin, millainen laatuero (jos valinnan perusteena) oli verrattuna muihin tarjouksiin? (321)

Henkilö tai yritys on ideoinut tai kehittänyt aivan uuden tuotteen tai toimintamallin. Tämän perusteella tehdään yritysten synnyttämiseksi tai kehittämiseksi projekti, joka saa julkista rahoitusta. Projektin käynnistäminen edellyttää kilpailuttamista. Miten kilpailuttamisessa suojataan keksijän/kehittäjän asema, sillä jos tarjouspyynnössä kerrotaan laajasti ko. ideasta ja toteuttamistavasta, niin tietääkseni rikotaan julkisuuslain 7 ja 24 § rinnastuksia liikeideaan ja liiketoimintasuunnitelmaan ja niiden salassapitovelvollisuuteen? (409)

Valtuutettu ja tarkastuslautakunnan jäsen haluaa kaikki tarjouspyyntöasiakirjat kopioituna itselleen; annetaanko myös salaiset ja luottamukselliset asiakirjat? Miten on valmisteluasiakirjat? (1688)

Tehty hankintapäätös on annettava tiedoksi kaikille tarjouskilpailuun osallistuneille ehdokkaille ja tarjoajille. Aineiston muodostumisen ajankohtana hankintapäätös voitiin antaa tiedoksi tavallisena kirjelähetystenä, mutta ei sähköisesti⁶⁰. Tällöin tiedoksisaannin katsotaan tapahtuneen, jollei muuta näytetä, seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä. Hankintayksikkö voi harkintansa mukaan käyttää muitakin tiedoksiantotapoja kuten kirjattua kirjettä.

Annetaanko niille tarjoajille, jotka on hylätty prosessin alkumetreillä vielä tiedoksi varsinainen hankintapäätös valitusasiakirjoineen? (32)

Entä tapauksessa, jossa päätös hakemusosoituksineen lähetetään normaalina kirjelähetystenä postin välityksellä ja asianosainen ilmoittaa suullisesti saaneensa päätöksen hakemusosoituksineen vaikkapa postitusta seuraavana päivänä? Katsotaanko asianosaisen saaneen päätöksen tiedoksi silloin, kun hän on sen suullisesti ilmoittanut saaneensa ja valitusaika alkaa kulua tästä ajankohdasta? (49)

Miten hankintapäätöksen jälkeen oleva 7 pv tiedotus aika toimittajille suhtautuu hankintapäätöksen tiedottamiseen joko fax ja tai sähköpostilla? Voidaanko sillä lyhentää tätä tiedottamisaikaa ja näin nopeuttaa hankinnansuorittamista päätöksen jälkeen? (1122)

60 Hankintalakiin (348/2007) tuli muutos tiedoksiannon osalta 1.6.2010, jolloin sähköinen hankintapäätöksen tiedoksianto mahdollistui.

Taulukko 17. Hankintapäätöksen tekemistä koskevien hankintakysymysten jakautuminen.

Päätöksen tekeminen	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
päätöksen tekeminen, yleinen	20	20
hankinnan keskeyttäminen	19	21
julkisuus	30	36
kaksi samanarvoista tarjouta_voittajan valinta	5	5
päätöksen perusteleminen	2	2
tiedoksianto ja -saanti	13	14
yleinen hallinto-oikeus, kuntalaki	8	9
yht.	97	107

Sopimuksen solmiminen hankittavasta palvelusta aloittaa hankintaprosessin viimeisen vaiheen. Hankintasopimus on suurelta osin samansisältöinen kuin tarjouspyynnössä esitetty hankinnan sisällön määrittely, koska hankintasopimuksella ei pääsääntöisesti voi poiketa siitä mitä on kilpailutettu. Käytännössä hankintasopimus tarkoittaa kilpailutuksessa sovittujen ehtojen kirjaamista.

Sopimuksen tekemisen yhteydessä neuvotellaan lisäksi tietyistä sopimusehdoista hankintapäätöksellä valitun sopimuskumppanin kanssa ennen sopimuksen allekirjoittamista. Tässä yhteydessä sopimusehdot eivät enää muotoile niinkään hankintasopimuksen kohdetta, kuin teknisiä yksityiskohtia sen ympärillä.

Miten kirjoitamme sopimukseen 1.9.2007 kohdalla tekstin että mikäli hanke ei valmistu tapahtuu esim korvaavien paikkojen tuottaminen tai miten pitkäksi aikaa voimme lykätä hanketta jotta toinen tarjoaja ei koe että häntä kohdellaan väärin? Molemmat tarjosivat tarjouspyynnön mukaiset ajankohdat. (440)

Miten jatkossa kannattaa laittaa jo sopimukseen mahdollinen hyvitys tekemättä jäävästä työstä? Millainen on kohtuullinen hyvitys esimerkiksi prosentteina tai millaisia sanktioita käytetään? (1587)

Usein hankintapäätöksen tiedoksiannossa ilmoitetaan, että sopimus syntyy vasta hankintasopimuksen allekirjoittamisella. Tästä johtuen palveluhankinnan toteutumiseen liittyy joissain tapauksissa epävarmuutta siitä, aikooko voittanut tarjoaja tehdä sopimuksen kunnan kanssa ollenkaan.

Miten menetellään, jos kyseinen tarjoaja ilmoittaisikin meille, että hän ei tee sopimusta vaan on tehnyt sopimuksen tämän toisen [hankintayksikön] kanssa. (90)

Oman kokonaisuutensa muodostavat hankintasopimukset, jotka solmitaan suoraan joko siitä syystä, että hankinta on jo aikaisemmassa yhteydessä kilpailutettu (esimerkiksi optioehdon käyttöönotto) tai sitten suoraanhankintana, jolle ei välttämättä löydy perustetta hankintalaista.

Jos tarjouspyyntövaiheessa on ilmoitettu optiomahdollisuudesta ja tehdyssä sopimuksessa on ”ostaja varaa mahdollisuuden neuvotella samansisältöisen jatkosopimuksen teke-

misestä tämän kilpailun voittajan kanssa ilman uutta tarjouskilpailua. Uusi sopimus jatkuisi vuoden. Option käytöstä kunta ilmoittaa „, menessä”. Miten menetellään neuvotteluissa, tehdään uusi sopimus, entäpä hinta? (909)

Mitkä ovat riskit, mikäli entisten kanssa jatketaan voimassa olevia sopimuksia vuosi kerrallaan? (1358)

Kunta voi allekirjoittaa hankintasopimuksen vasta muutoksenhakuajan umpeuduttua. Odotusajan laskemisen periaatteet, jotka aineiston muodostumisen ajankohtana olivat kaikille hankinnoille samat, eivät aina ole kunnille täysin selviä.

Yksi tarjous tuli ja kaksi ilmoitti kiitellen, että eivät nyt voi osallistua/antaa tarjousta. Kuinka nopeasti voimme tehdä ostopalvelusopimuksen tässä tapauksessa eli onko odotettava 7+14+7 pv? (1019)

Eikö olekin niin että muutoksenhakuoikeus alkaa 7 + 14 päivän kuluttua ilmoituksen päivämäärästä ja hankintapäätöksen toteutuksen eli tilauksen ja sopimuksen saa toteuttaa vasta 7 + 21 päivän kuluttua ilmoituksen päivämäärästä? eli nämä ovat kaksi eri asiaa ja hankinnan saa siis panna täytäntöön vasta tuon 7 + 21 päivän jälkeen? (1579)

Hankintalaissa ei aikaisemmin ole ollut säädöksiä hankinnan väliaikaisesta järjestämisestä silloin, kun hankinnasta on tehty valitus markkinaoikeuteen ja jonka hankkimista ei voida sen luonteen vuoksi lykätä markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi. Palveluhankinnoista suuri osa on tämän luonteisia. Tilanne on aiheuttanut kunnille haasteita järjestää palveluiden tuotanto markkinaoikeusprosessin ajaksi syrjimättömästi ja tasapuolisesti sekä niin, että markkinaoikeuden ensisijaisten oikeussuojakeinojen käyttö ei esty. Käytäntö selkiytyi hankintalain viimeisimmän muutoksen⁶¹ myötä. Muutos astui voimaan 1.6.2010. Laki jättää edelleen kunnalle laajan hankintavallan väliaikaisen palveluntuottajan valinnassa. Kunta voi valita palveluntuottajan joko tarjoajien joukosta tai aikaisemman toimittajan tai tehdä suoraan hankinnan, mikäli suoraan hankinnan käyttöedellytykset täyttyvät. Käytännössä kuntien tilanne ei juuri muutu aikaisempiin käytäntöihin verrattuna.

Olemmeko sopimuksettomassa tilassa vai voimmeko laatia sopimuksen uuden yrittäjän kanssa tai tuleeko meidän jatkaa nykyisen yrittäjän kanssa. Prosessihan voi kestää pidemmän aikaa. (42)

61 Hankinnan väliaikaisesta järjestämisestä on säädetty hankintalain 93 §:ssä. Jos hankinnasta on tehty valitus markkinaoikeuteen, hankintayksikkö voi järjestää hankinnan väliaikaisesti tilaamalla sen hankintamenettelyyn osallistuneelta tai aiemmalta toimittajalta, jollei hankintaa voida sen luonteen vuoksi lykätä markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi. Hankinnan väliaikainen järjestäminen ei saa estää sitä, että valittajan vaatimuksesta markkinaoikeuden päätöksellä voidaan kumota hankintayksikön päätös osaksi tai kokonaan, kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai noudattamasta virheellistä menettelyä tai velvoittaa hankintayksikköä korjaamaan virheellisen menettelynsä. (HE 190/2009 vp, 103.)

Sitoumus siitä että, emme laita kunnanhallituksen päätöstä täytäntöön annettiin Markkinaoikeudelle 3.11. ... Palvelut ostetaan päätöstä odotellessa Yritys N:n pesulasta (joka voitti tarjouskilpailun). Onko sopimuksessa erityisesti sinisellä pohjalla olevassa tekstiosuudessa jotakin, mikä pitäisi muuttaa. (168)

Mitkä ovat sallitut tilapäisjärjestelyt, joista ei aiheudu rangaistusseuraamuksia? Tilapäisjärjestelyt voivat olla hyvinkin pitkäaikaisia MAO:n nykyisessä tilanteessa, ja teveydenhuollon yksiköiden on pystyttävä toimimaan toimeenpanokiellon aikanakin. (249)

Kysymys kuuluu, milloin voidaan tehdä hankintasopimus kilpailun voittajan kanssa? Pitääkö sopimukseen laittaa jokin ehto mahdollisen markkinaoikeuden käsittelyn vuoksi? (791)

Kuntien sopimusoikeuden osaaminen ei ole kaikilta osin riittävällä tasolla, mikä näkyy hankintasopimusten hallinnassa ja valvonnassa. Vaikka varsinaiset sopimusjuridiikkaa koskevat kysymykset eivät kuulu julkisten hankintojen neuvontayksikön toimialaan, ilmiö näkyy kuitenkin tutkimusaineistossa sopimuksen tekemisen kokonaisuuteen kuuluvana. Sopimusjuridiikka kytkeytyy hankintaprosessiin hankintojen syklimäisen luonteen vuoksi (ks. tarkemmin kuvio 4) eli edellisen sopimuskauden aikana alkaa jo seuraavan hankintaprosessin suunnittelu ja kriittisimmässä tapauksessa sopimuksen purkaminen johtaa suoraan uuden kilpailutuksen aloittamiseen.

Millä edellytyksillä sopimus voidaan purkaa kesken sopimuskauden? (1)

Taulukko 18. Hankintasopimuksen tekoa koskevien hankintakysymysten jakautuminen.

Sopimuksen tekeminen	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
sopimuksen tekeminen, yleinen	18	18
hinnankorotusehdot	7	8
odotusaika 21 pvää	5	6
sopimusehto	14	15
sopimusta ei synny voittajan kanssa	1	1
väliaikainen sopimus	6	6
yleinen sopimusoikeus	12	12
yht.	63	66

Muutoksenhakua koskevat kysymykset liittyivät niin valitus aikaan kuin siihen, mihin muutoshakemus tulee tehdä. Myös se, kenellä on oikeus hakea muutosta hankintapäätökseen, nousi esiin aineistosta. Muutoksenhakuun liittyvät yksityiskohdat olivat monien palveluhankintoja tekevien kuntien kohdalla epäselviä.

Mistä lähtee valitus aika liikkeelle, hankintapäätöksen ja valintataulukon saannista vai siitä kun yritys on saanut katsoa tarjoukset (pyynnössä väitetään niin)? (327)

Meneekö valitusaika markk.oikeudelle umpeen 12.6. kun päätös on tehty 15.5. kokouksessa ja tiedoksi päätökset ovat lähteneet 22.5. ja miten vaikuttaa oikaisuvaatimus asiaan.? (616)

Kannattaako [tarjouksen tehneen yrityksen] asiassa valittaa ja minne valitetaan, markkinaoikeuteen vai hallinto-oikeuteen ja onko kyseessä kunnallisvalitus vai hallintovalitus? (432)

Onko sellaisella ehdokkaalla oikeutta valittaa hankintapäätöksestä, joka ei ole itse jättänyt tarjousta ”epärealistisen tarjousajan” (10 kalenterivrk) vuoksi, mutta kolme muuta on? (682)

Markkinaoikeuden määräämiin seuraamuksiin⁶² kohdentui jonkin verran kysymyksiä. Markkinaoikeuden päätöksellä voidaan kumota hankintayksikön päätös osaksi tai kokonaan, kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankinta-asiakirjassa olevaa virheellistä kohtaa tai noudattamasta virheellistä menettelyä. Markkinaoikeus voi velvoittaa hankintayksikön korjaamaan virheellisen menettelynsä tai määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksua⁶³ sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä.

Jos markkinaoikeus määrää hyvittämään jotain valittajalle, millaisista summista (prosentista hankinnan arvosta) on kyse? (61)

Edelleen kiinnostaa tuo saman pykälän 4 kohta: onko teillä tietoa, mitä suuruusluokkaa hyvitysmaksut ovat olleet, jos vaikka valittaja voittaa? Sen määräämisessä tuskin lasketaan mukaan optiovuosia. (94)

Tarkoittaako toimeenpanokielto aina sitä, että aikaisempaa hankintasopimusta on jatkettava entisen ja mahdollisesti valituksen tehneen tarjoajan kanssa? (249)

Taulukko 19. Muutoksenhakua koskevien hankintakysymysten jakautuminen.

Muutoksenhaku	Lähteiden lkm	Viittausten lkm
muutoksenhaku, yleinen	24	24
markkinaoikeus	13	13
oikaisuvaatimus	9	11
riita-asiat	2	2
vahingonkorvaus	2	2
yht.	20	52

62 Hankintalain muutoksessa markkinaoikeuden määräämiin seuraamuksiin tuli muutoksia. Markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikölle tehottomuusseuraamuksen, määrätä sen maksamaan valtiolle seuraamusmaksun tai lyhentää hankintasopimuksen sopimuskauden päättymään määräämänsä ajan kuluttua. Nämä seuraamukset tulevat kyseeseen nimenomaisesti silloin, kun hankintayksikkö on jo tehnyt hankintasopimuksen voittajan kanssa. Tehottomuusseuraamukset koskevat vain EU-kynnysarvon ylittäviä hankintoja, eivätkä ollenkaan liitteen B mukaisia palveluhankintoja. (HE 190/2009 vp, 136–140.)

63 Hyvitysmaksua voidaan määrätä maksettavaksi, jos muut oikeusturvakeinot eivät ole käytettävissä esimerkiksi tilanteessa, jossa hankintasopimus on jo tehty. Hyvitysmaksua määrättäessä otetaan huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu, hankinnan kokonaisarvo ja hakijalle aiheutuneet kustannukset ja vahinko.

6.1.6 Yhteenveto hankintaprosessin haasteista

Hankintaprosessissa ilmenevät ongelmat ovat lähes kaikki lainkäyttöön liittyviä ongelmia. Hankintalain sekä oikeuskäytännön tunteminen ja soveltaminen ovat ongelmien lähteitä valtaosassa kysymyksistä. Hankintaprosessin analyysistä käy selkeästi ilmi, että palveluhankintojen ongelmista osa ratkeaisi hankintain osaamisen ja oikeuskäytännön tuntemisen parantamisella. Kuntien palveluhankintojen ongelmat ovat poistettavissa tai vähintäänkin pienennettävissä näiltä osin koulutuksella ja osaamisen kehittämisellä.

Hankintaprosessiin liittyy myös ongelmia, joihin ei löydy vastausta hankintain osaamisen ja oikeuskäytännön tuntemisen parantamisesta. Sisältöön pureutuvat hankintaprosessin ongelmat koskevat muun muassa hankinnan suunnittelu ja tarjouspyynnön laatimista ja liittyvät hankinnan kohteen kuvaamisen vaikeuteen. Näille ongelmille on tyypillistä se, että niin sanottuja oikeita vastauksia on harvoin olemassa. Palveluhankinnan kohteen kuvauksessa ja hankinnan ehtojen määrittelyssä paikalliset olosuhteet sekä kunnan ja loppukäyttäjien tarpeet määrittelevät sen, mitä ostetaan. Tästä syystä hankinnan kohteelle ei voi olla olemassa valmista standardikuvausta. Sama pätee myös valinta- ja vertailuperusteisiin ja hankintapäätöksen perusteluihin. Lainsäädäntö muodostaa raamit, mutta hankinnan kohde määrittää sisällön.

Koska yli 40 prosenttia kysymyksistä koski hankinnan suunnittelua, jolloin kaikki mahdollisuudet ovat vielä käytettävissä ja ongelmat vältettävissä, suuri osa kuntien palveluhankintoja koskevista kysymyksistä olisi vältettävissä huolellisella valmistautumisella ja tiedonhankinnalla. Samaan aikaan on tunnustettava myös hankintojen valmisteluun liittyvät arjen realiteetit, kuten resurssien niukkuus sekä oman toimen ohella hankintojen tekemisen kulttuuri, joka vaikuttaa osaamisen kertymiseen palveluhankinnoissa.

Muulta kuin hankinnan suunnittelun osalta kysymykset jakautuivat hankintaprosessin vaiheittain siten, että alle kolmannes kysymyksistä koski hankintaprosessin keskivaihetta hankinnan ilmoittamisesta hankintapäätöksen tekoon ja noin kolmannes hankintaprosessin loppuvaihetta päätöksenteosta muutoksenhakuun. Näiden vaiheiden kohdalla vaihtoehdot ratkaista ongelmia ovat rajoittuneet hankintalain ja oikeuskäytännön rajaamiin ratkaisuihin.

Hankintaprosessissa ilmenevät ongelmat ovat valtaosaltaan kunnan legalistis-hallinnollisen ytimeen, lainkäyttöön, tavalla tai toisella liittyviä ongelmia. Hankintaprosessin ongelmat piirtävät selkeän profiilin siitä, millaisia ongelmia hankintojen byrokraatiaan liittyy. Ongelmien taustalla vaikuttaviin tekijöihin palataan tarkemmin myös hankintaprosessin vaiheiden näkökulmasta tutkimuksen päätelmissä luvussa 7.

6.2 Miksi kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyy ongelmia

Seuraavassa tarkastellaan hankintakysymyksiä analyysiprosessin tuloksena muotoutuneiden yläkategorioiden mukaisesti. Analyysiprosessin tuloksena muodostuu kuva siitä, millaisia syitä kuntien palveluhankintojen ongelmien taustalta löytyy. Yläkategoriat ovat tapa jäsentää syitä ja muodostaa tulkintakehys empiiristä tarkastelua täydentävälle

teoreettiselle tarkastelulle. Analyysi pohjautuu tutkimuskysymykseen, miksi kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyy ongelmia. Kuvaus on niin ikään toisen sisällönanalysierroksen tulosten kuvaus.

6.2.1 Markkinat

Markkinoiksi voidaan kutsua tilannetta, jossa tuotannontekijöiden (pääoma, työvoima) tai hyödykkeiden (tavara, palvelu) kysyntä ja tarjonta kohtaavat ja jossa näille syntyy hinta tuottajien välisen kilpailun kautta (markkinat). Markkinoilta edellytetään kilpailutilanteen ja riittävän informaation olemassa oloa sekä sitä, että markkinoille pääsy ja sieltä pois pääsy on rajoittamaton. (Kähkönen 2007b, 19.) Markkinamuodot ryhmitellään kilpailutilanteen mukaan, joiden ääripäät ovat monopoli ja täydellinen kilpailu. Näiden välille jäävät markkinamuodot ovat määräävä markkina-asema, tiukka oligopoli, löysä oligopoli ja monopolistinen kilpailu. (Koponen et al. 2003, 18.)

Markkinoita käsitellään hankintoja koskevassa kirjallisuudessa lähinnä hankintayksikön vastaparina, johon ei voi eikä pidä olla liian tiiviissä yhteydessä. Vuorovaikutuksen markkinoiden kanssa tulisi tapahtua varsin teknisluontoisesti markkinakartoituksessa tai teknisessä vuoropuhelussa (ks. esimerkiksi Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 172) ja varsin harvoin markkinat tunnistetaan kaupan käynnin luonteeseen kuuluvana keskeisenä elementtinä. Kuitenkin markkinoiden toimivuus, niillä vallitseva tilanne ja muutokset vaikuttavat suoraan kunnan mahdollisuuksiin kilpailuttaa palvelu sekä saavuttaa kilpailutukselle asetetut tavoitteet.

Aineistossa nousi markkinoiden toiminta hankintoihin vaikuttavana elementtinä selvästi esille jo ensimmäisellä analyysierroksella, koska kysymyksissä viitattiin eksplisiittisesti markkinoiden toimintaan palveluhankinnoissa ongelmia aiheuttavana tekijänä. Tästä huolimatta aineiston toisen kierroksen analyysi tehtiin aineistolähtöisesti, jolloin markkinoiden toimivuuteen viittaavat syyt analysoitiin hienosyisemmin kuin alustava yläkategoria alakategorioineen olisi sallinut. Aineistolähtöisen analyysin tuloksena kategoriat kertovat palvelumarkkinoiden toiminnasta laajasti ja aineiston ehdoilla useamman eri käsitteen kautta.

Erilaiset elinkeinonharjoittajien väliset sopimukset, elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset ja elinkeinonharjoittajien yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua,⁶⁴ tuottavat päänvaivaa hankintayksiköille. Käytännössä kyse on tällöin erityyppisistä kartelleista. Erityisesti kartellit nousivat esiin kuljetusten kilpailutuksissa, vaikka muillakin aloilla hinnoista sopimista epäiltiin.

Pitääkö meidän tässä tilanteessa puuttua kartelliin, vai onko mukisematta hyväksyttävä tilanne tällaisenaan? Asiaan puuttuminen ei todennäköisesti auta alentamaan hintaa, koska tietävät, että autoista on vähän pulaa. (615)

Paikallinen taksiiyhdistys on esittänyt ratkaisuksi seuraavaa: kaikki taksiautoilijat tekevät yhdessä yhteistarjouksen, jossa on sama alennusprosentti ja näin kaikki taksit olisivat käytettävissä. (25)

64 Ks. kilpailunrajoituslaki 4 §

Hankintayksikön on usein käytännössä vaikea puuttua kilpailunrajoituslain vastaiseen hinta- ja tarjousyhteistyöhön, vaikka epäilyks tällaisesta toiminnasta heräisikin tarjousten käsittelyn vaiheessa. Tarjoajia on tyypillisessä tilanteessa niin vähän, että mikäli väärinkäytökseen puututaan, palvelua ei saada ostettua lainkaan. Näin ollen kunta usein yksinkertaisesti alistuu valitsevaan tilanteeseen ja jää toivomaan, että seuraavalla tarjouskierroksella markkinatilanne olisi tältä osin parantunut. Myös Kuntaliiton (2009b) selvityksen mukaan markkinat eivät toimi koulukuljetuksissa, josta seuraa hintojen huomattava nousu. Varsinaisesti kartelleista ei selvityksen yhteydessä puhuta, mutta markkinoiden toimimattomuus näkyy selkeästi kilpailutuksissa.

Määräävä markkina-asema tai monopolin kaltainen tilanne aiheuttaa ongelmia hankinnassa. Kilpailutuksen järkevyys kyseenalaistetaan usein, kun tiedetään, että markkinoilla on vain yksi toimittaja, joka tulee käytännössä kyseeseen sopimuskumppanina. Näin on erityisesti tietojärjestelmäpalveluiden kohdalla, joissa järjestelmien yhteensopivuusvaatimukset ohjaavat hankintoja tiettyjen toimittajien palveluihin. Markkinoiden keskittyminen on ollut viime vuosina huomattavaa monilla sektoreilla. Se heijastuu niin myyjien kuin ostajienkin toimintaan ja useissa tilanteissa muutamat yritykset tuottavat suurimman osan tietyistä palveluista ja vastaavasti muutamat suurimmat asiakkaat ostavat valtaosan tästä volyymista. (Baily 2001, 122.)

Onko tarpeen ilmoittaa julkisesti ja kilpailuttaa rakennusvalvontaan hankittava tietojärjestelmä, kun Suomessa on vain yksi toimittaja, jolla on kaksi eri ohjelmaa, joista vain toinen soveltuu käyttötarkoitukseemme? (697)

Myös positiivinen muutos markkinatilanteessa, kuten markkinoille tuleva uusi toimija, joka osallistuu tarjouskilpailuun, tuo mukanaan käytännön ongelmia kilpailutuksessa. Sosiaali- ja terveyspalveluissa uuden yrittäjän lupien, kaluston ja henkilöstön olemassaolo tarjousvaiheessa ja luottamus siihen, että edellytykset ovat olemassa hankinnan toteuttamiseen sopimuksen voimaantulovaiheessa, esiintyi aineistoissa useassa havaintoyksikössä. Oikeuskäytäntö antaa näihin kysymyksiin vastauksen, mutta se ei vähennä kunnan huolta siitä, että yrittäjä pystyy vastaamaan huutoonsa sopimuksen voimaan tulovaiheessa.

Jos tarjoajan tarjouksesta käy selville, etteivät nämä henkilöstölle asetetut kriteerit täyty riittävästi nykyisellä henkilöstöllä niin, että yksikkö voitaisiin hyväksyä myöhemmin hoitotason yksiköksi, voidaanko tarjous sulkea pois tällä perusteella tarjouskilpailusta. Ko. melko tuore firma aloittaa sairaankuljetustoiminnan eräässä Pirkanmaan kunnassa 1.1.2007, samana ajankohtana kuin toiminnan pitäisi meilläkin alkaa. Tarjouksessaan yritys kuitenkin mainitsee, että ”olemme neuvotelleet uusien henkilöiden kanssa heidän palkkaamisestaan työhön jos voitamme tarjouskilpailun. Uusilta työntekijöiltä vaadimme työkokemusta hoitotasolta ja terveyskeskustyöstä, johon kuuluu tarjouksessa vaaditut kipsaus- ja sidontatyöt”.

Mitä sanoo oikeuskäytäntö, semminkin jos yritys on mahdollisesti saamassa asiakkaakseen isohkon kuntamme eikä tietysti ole siihen voinut vielä varautua? (124)

Erityistä tällä kategorialle oli se, että sen havaintoyksiköt yhtä lukuun ottamatta edustivat sosiaali- ja terveyssektoria. Tämä kertoo sekä viimevuosina tapahtuneesta paradigman muutoksesta sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnassa että markkinatilanteen nopeasta kehityksestä sen seurauksena.

Tarjoajien jakautuminen kahtia yksityisiin yrityksiin ja julkisoikeudellisiin toimijoihin, jotka tarjoavat samaa palvelua tyystin eri lähtökohdista, muodosti oman kategoriansa. Markkinatilanne näyttäytyy varsin epätasa-arvoisena tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun näkökulmasta. Kunnat kiinnittivät asiaan huomiota sekä hankinnan suunnitteluvaiheessa, kun kartoittivat potentiaalisia tarjoajia, että tarjousten vertailussa. Tarjousten vertailussa keskiöön nousi se, miten ottaa huomioon mahdollisesti julkisista määrärahoista subventoitu hinta.

Muodostuuko hankintalainsäädännön ja erityisesti hankintalainsäädäntöön sisältyvän syrjimättömyyden periaatteen kannalta ongelmalliseksi pyytää tarjouksia myös näiltä yliopistojen laitoksilta markkinoilla toimivien yritysten lisäksi. Ajattelin tätä nyt lähinnä näiden toimijoiden rahoituksen kannalta. Ainakin teoriassahan voisi ajatella, että nämä yliopiston laitokset ovat valtiörahoitteisia, ja tulostavoitteet ja toiminnan rahoitusjärjestelmä poikkeavat yrityksistä toiminnan luonteen vuoksi. Edelleenhän tämä voi johtaa siihen, että näillä yliopistojen laitoksilla, tutkimuskeskuksilla on mahdollisuus vapaammin hinnoitella palvelunsa, johon yrityksellä ei välttämättä ole mahdollisuuksia. (781)

Markkinoiden toimimattomuuteen viitattiin myös suoraan eskplisiittisesti. Näissä kysymyksissä korostui kilpailun puute ja markkinoiden toimimattomuus tästä näkökulmasta. Kunnat kysyvät, miksi pitäisi kilpailuttaa, jos tiedossa on vain yksi mahdollinen tarjoaja, joka usein on entuudestaan jo kunnan kumppani. Tätä problematiikkaa on tarkasteltu tarkemmin kumppanuus-kategorian yhteydessä luvussa 6.2.4.

Käytännössä Suomessa on kaksi isoa toimijaa markkinoilla. Jos kilpailutamme ja valitsemme halvemman/kokonaistaloudellisesti edullisemman vaihtoehdon ja joka tapauksessa hävinnyt julkaisee tiedot ilmaiseksi tai sitten maksamme molemmille mitä he pyytävät. Tilanne on mielestäni erikoinen ja siihen liittyy muutakin kuin hankinta-asiaa. (241)

Markkina yläkategoria jakautuu sisällöllisesti kahtia siten, että osan palveluhankinnoissa ongelmia aiheuttavista syistä voi luonnehtia positiivisiksi (kuten markkinoille tuleva uusi toimija) ja osan negatiivisiksi (kuten kartellit). Niin ikään markkinoilla tapahtuvien muutosten vaikutukset ovat hankintayksiköille positiivisia ja tervetulleita sekä negatiivisia ja uusia haasteita aiheuttavia. Markkinoiden kehittyminen ja tarjoajien runsastuminen tuovat uutta dynamiikkaa hankintoihin, mutta samalla hankintayksiköiden osaamisvaateet lisääntyvät, koska markkinoiden kehittyminen tarkoittaa myös kompleksisempia syy–seuraus-suhteita markkinoiden toimintalogiikassa. Kysymyksistä onkin selkeästi nähtävissä se, että palvelujen markkinat ovat murrostilassa: keskittymässä, kehittymässä, jakautumassa kahtia tai muutoin muutoksessa.

Markkinoiden tunteminen on yksi avainkysymyksistä onnistuneessa palveluhan-

kinnassa. Määritellään hankinnan kohteena olevaa palvelua kunnan on huomioitava myös markkinatilanne sekä tunnettava markkinoiden toimintalogiikkaa pystyäkseen muotoilemaan tarjouspyynnön, jolla se saa hyviä tarjouksia. Markkinatilanteen tunteminen on avain markkinoiden hyödyntämiseen palveluhankinnassa.

6.2.2 Poliittinen vaikuttaminen

Kunnan luottamushenkilöiden rooli julkisissa palveluhankinnoissa on yhtäältä olla päättämässä strategisella tasolla valtuustossa kunnan palvelujen järjestämisestä: mitkä palvelut ulkoistetaan ja mitkä tuotetaan kunnan oman henkilöstön voimin (ks. esimerkiksi Majoinen 2001, 241–247). Toisaalta luottamushenkilöt ovat päätöksentekijöinä lautakunnissa, kunnan- tai kaupunginhallituksessa ja -valtuustossa hankintaprosessin eri vaiheissa, joista tärkein on itse hankintapäätöksen tekeminen. Virkamiesvalmistelun rooli hankinnan toteutuksessa on käytännön syistä keskeinen ja luottamushenkilöiden mahdollisuudet vaikuttaa hankinnan määrittelyyn aineiston valossa rajalliset. Tästä asetelmasta syntyy sekä mahdollisuus tehokkaaseen ja oikea-aikaiseen palveluhankintojen poliittiseen ohjaamiseen että hankintalainsäädännön ja oikeuskäytännön kannalta ongelmalliseen poliittiseen vaikuttamiseen väärässä kohdassa palvelujen hankintaprosessia.

Yleisesti aineiston valossa voidaan todeta, että julkisissa hankinnoissa elää selkeästi vanha dualistinen periaate valmistelun ja päätöksenteon selkeästä erottamisesta (Majoinen 2001, 249). Tämä tarkoittaa käytännössä virkamieskoneiston keskeistä roolia koko hankintaprosessin läpiviennissä luottamushenkilöjohdon sijaan (Fredriksson et al. 2009, 101). Näkemys on yhteneväinen poliittisen päätöksenteon ja virkamiesvalmistelun voimasuhteita ja niiden muutoksia tarkastelevan tutkimuksen kanssa. Viranhaltijoiden asema on korostunut kunnallisessa päätöksenteossa 2000-luvulla luottamushenkilöiden roolin pienentyessä, vaikka eroja kuntien välillä tässä esiintyykin. Kunnallishallinnon katsotaan luisuneen jopa liiaksi virkamiesten hallintaan luottamushenkilöiden jäädessä vaille todellista valtaa (Ryynänen 2001, 54–56; Kunnallisalan kehittämissäätiö 2008, 19; ks. myös Pekola-Sjöblom 2002; 128, Fredriksson et al. 2009, 84–85).

Virkamiestyönä tehdyn hankinnan kilpailutuksen, joka siihen asti on toteutettu parhaan käytössä olevan tiedon ja taidon mukaan, palauttaminen uudelleen valmisteltavaksi aiheuttaa käytännössä ongelmavyyhdin, vaikka poliittinen vaikuttaminen tapahtuisi sekä oikeista syistä että oikeaan aikaan. Valmistelun jatkaminen siten, ettei tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarantuisi, on virkamiesten keskeisin haaste. Luottamushenkilöiden käyttäessä heille kuuluvaa päätäntävaltaa virkamiesten esittämistä hankintakysymyksistä kuului läpi turhautumisen äänenpainot.

KH käsitteli asian ja palautti sen uudelleen valmisteltavaksi. Mitä voimme tehdä? Voimmeko kilpailuttaa uudelleen kyseisen linjan? Muut linjat on jo hyväksytty. Tämä odottaa lopullista päätöstä. Voimmeko jatkaa vanhaa sopimusta ja kuinka kauan? Eihän tässä vaiheessa enää voi muuttaa kriteeriä, joka on ollut tarjouspyynnössä! (563)

Onko mahdollista, jos kunta (perusturvalautakunta) niin päättää, laittaa tarjouskilpailu kokonaan uusiksi? Perusteluna puutteelliset tarjoukset/”epäselvät” tarjoukset. Se tarkoittaisi sitä, että tarjouskilpailuun perustuvien sopimusten alkamisaika siirtyisi eteenpäin monella kuukaudella. (170)

Useassa tilanteessa, jossa poliittinen päätöksenteko nousee merkittävään rooliin hankintaprosessissa, prosessi itsessään on jo keskivertoa haasteellisempi viedä läpi. Kunnallispoliittisesti tarkoituksenmukainen ei hankintalain tai oikeuskäytännön valossa aina ole ongelmattomin tapa toimia.

Tarjouspyynnön viimeisenä kohtana todetaan seuraavaa: Kunta päättää talous- ja palkkahallinnon järjestämistavasta tämän tarjouskilpailun ja muiden selvitysten jälkeen. Vaihtoehtoina ovat mm. ulkoistaminen, kuntien välinen yhteistyö tai oman toiminnan kehittäminen. Näin ollen kunta pidättää itselleen oikeuden hylätä kaikki tarjoukset tai hyväksyä yksi jätetyistä tarjouksista. ... Kilpailu on käyty ja saadut kaksi tarjousta vertailtu. Vertailun mukaan toisen tarjouksen mukainen hinta viidelle vuodelle on kalliimpi, kuin omana työnä ja toisen tarjouksen hinta taas halvempi (n. 19,5 % viiden vuoden aikana). Kunnanhallitus käsitteli asiaa ja päätti äänestyksen jälkeen, että asian valmistelua jatketaan siten, että talous- ja palkkahallinnon tehtäviä kehitetään omana työnä ja yhteistyössä naapurikunnan kanssa. Äänestyksessä hävinneen esityksen mukaan asian valmistelua olisi jatkettu ulkoistamisvaihtoehdon mukaisesti. ... Tiedustelenkin, mitä mahdollisia ”vaaroja” kunnalla on tässä tilanteessa? Onko tarjouspyynnössä olevalla maininnalla hylätä kaikki tarjoukset merkitystä, jos tarjouksen jättäneet haluavat riitauttaa asian? Riittääkö perusteluksi, että kunta on päätenyt kehittämään toimintoja omana työnä vai mitä perusteluja asia vaatii? (183)

Lähtökohdaksi on otettu, että käydyin kilpailun jälkeen päätetään lopullisesti ulkoistetaanko toiminnot vai jatketaanko kunnan omana toimintana. Eli pohdimme ko. toimintojen järjestämisen eri vaihtoehtoja (kuntayhteistyö, kuntien yhteinen yhtiö, ulkopuolinen yhtiö tai oman toiminnan kehittäminen). Miten tämä tulisi ottaa huomioon tarjouspyynnössä yrityksille? Riittääkö pyynnössä maininta, että kunta pidättää oikeuden hylätä kaikki tai hyväksyä yksi saaduista tarjouksista? (626)

Meillä tehdään päätös kilpailuttaa osa siivouspalveluista. Ruoka- ja siivouspalveluksikkomme hoitaa kokonaisuudessaan tarjouskilpailun (palvelujen määrittely, tarjouspyynnöt, vertailut jne.) Onko meidän valittava palvelua tarjonneiden joukosta palvelun tuottaja? Voimmeko jatkaa omana toimintana, jos katsomme sen vaihtoehdon kokonaistaloudellisesti edullisimmaksi? MIKSI? (858)

Hankintojen näkökulmasta päätös siitä, ulkoistetaanko palvelu, tulisi tehdä ennen kilpailuttamisen aloittamista. Käytännön päätöksenteossa tilanne, jossa palvelutuotannon kilpailutus tehdään ennen kunnallispoliittisen päätöksen tekoa todellisen hintatason selville saamiseksi, on houkutteleva mutta haasteellinen. Tosin tiedossa on vaativia palvelutuotannon kilpailutuksia, joissa kilpailutuksen rinnalla on koko ajan pidetty

avoimena vaihtoehtoa, että kunta tuottaa jatkossakin palvelun omana työnä.⁶⁵ Mikäli kunta keskeyttää hankinnan sillä perusteella, että se päättää tuottaa palvelun omana työnä, ei sille oikeuskäytännönvalossa välttämättä löydy pitäviä perusteita.⁶⁶

Poliittisten tavoitteiden lisääminen hankintaan kilpailutuksen jo käynnistyttyä on vaikeaa. Hankintaan sinällään voidaan kirjoittaa sisään niin ympäristö- kuin sosiaalipoliittisia tavoitteita⁶⁷, joista esimerkkinä voidaan pitää vihreitä hankintoja⁶⁸ (ks. Euroopan Komissio 2004) sekä sosiaalisten näkökohtien huomioon ottamista hankinnoissa⁶⁹, josta yksi esimerkki on reilun kaupan kriteeristö julkisissa hankinnoissa (ks. KOM/2009/0215 lopull.). Julkisista hankinnoista onkin tässä yhteydessä todettu, että päivät, jolloin hinta oli määräävä tekijä hankintapäätöksissä, ovat auttamattomasti ohitse. Nykyisin julkiset hankinnat ovat strateginen työkalu, jonka avulla saavutetaan ne arvot ja tavoitteet, joita julkiset toimijat ovat itselleen asettaneet (SEEN-raportti 2007, 4). Palveluhankintojen poliittisten tavoitteiden toteutuminen kuitenkin edellyttää, että ne ovat tiedossa ja selkeästi eksplikoituja jo hankinnan suunnitteluvaiheessa niin, että tarjoajien syrjimätön ja tasapuolinen kohtelu ei vaarannu hankintaprosessin aikana.

Kunta on kilpailuttanut kunnan kokouskahvitusten järjestäjän määrääjälle. Nyt määrääjän umpeutuessa on kuitenkin herännyt halu ostaa kokouskahvitukset suoraan

-
- 65 Varkauden kaupunki kilpailutti teknisen palvelutuotantonsa kilpailullista neuvottelumenettelyä soveltaen vuonna 2008. Kilpailutus toteutettiin kehitysprojektina, jossa erityisesti tarkasteltiin sitä, miten talouden alijäämä saadaan katettua ja palvelujen ulkoistamisen kustannuksia verrattiin kilpailutuksen aikana oman tuotannon hintaan (kaupunginvaltuuston päätös 12.11.2007). Tarjouspyynnössä määritelty rajahinta alittui 400 000 eurolla. Urakkasopimus allekirjoitettiin 15.05.2009 ja YIT Rakennus Oy otti vastuun teknisen palvelutuotannon hoidosta 01.06.2009 alkaen. (Ks. tarkemmin Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto Rakli 2009a; Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto Rakli 2009b.)
- 66 Hankinnan keskeyttämisestä tarkemmin aluvuussa 6.1.5 Hankintapäätöksen tekeminen ja muutoksenhaku.
- 67 Julkisten hankintojen poliittisiin tavoitteisiin kuuluvat myös elinkeinopoliittiset tavoitteet, jotka eivät ole juurikaan edustettuina aineistossa. Euroopan unionin jäsenmaissa kysymys siitä, missä määrin pk-yrityksiä pitäisi suosia julkisissa hankinnoissa, on ongelmallinen lainsäädännön näkökulmasta (Honkala & Karjalainen 2007, 6). Kuitenkin pk-yritysten menestyminen julkisissa hankinnoissa on elinkeinopoliittisesti keskeinen tavoite.
- 68 Suomi luetaan Euroopan maista ns. Green-7 -joukkoon, joiden katsotaan olevan edelläkävijöitä vihreiden hankintojen tekemisessä. Muut Green-7 -maat ovat Itävalta, Tanska, Saksa, Alankomaat, Ruotsi ja Iso-Britannia. Euroopan Unioni korostaa vihreiden hankintojen (green public procurement GPP) tärkeyttä ja on asettanut tavoitteeksi, että vuoteen 2010 mennessä puolet hankinnoista on vihreitä hankintoja. Tutkimuksen mukaan Green-7 -maat ovat nimensä veroisia ympäristönäkökohtien huomioimisessa julkisissa hankinnoissa, mutta niidenkin osalta EU:n tavoite jää vielä saavuttamatta. Hankintojen kokonaisarvosta 45 % ja hankintasopimusten määrästä 55 % on vihreitä hankintoja Green-7 -maissa. Suomen kohdalla vastaavat luvut ovat 42 % hankintojen kokonaisarvosta ja 45 % hankintasopimusten määrästä, mikä on hieman alle seitsemän maan keskiarvon. (PricewaterhouseCoopers, Significant ja Ecofys 2009.)
- 69 Laki julkisista hankinnoista antaa mahdollisuuden hankintojen varaamiselle työkeskuksille tai vastaaville yksiköille (14 §) sekä sosiaalisten kriteereiden käytön julkisissa hankinnoissa (49 §). Sosiaalisia kriteereitä voidaan soveltaa kahdella eri tavalla: niille voidaan antaa jokin paino- tai pistearvo aivan kuten muillekin tekijöille esimerkiksi hinnalle, laadulle tai toimitusvarmuudelle. Vaihtoehtoisesti sosiaaliset kriteerit voidaan asettaa siten, että kilpailun voittanut toimittaja sitoutuu johonkin kilpailutuksessa määriteltyyn seikkaan, kuten esimerkiksi työllistämään tietyn määrän pitkäaikaistyöttömiä kyseisen hankinnan toteuttamisessa. Sosiaalisten kriteereiden hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa Suomessa on vielä melko tuntematonta. (Kujanpää 2010.)

paikalliselta Työttömien yhdistykseltä ilman kilpailuttamista, joka käyttäisi kahvituksessa työntekijöinä tukityöllistettyjä. Sinänsä hyvä tavoite työllistää työttömiä ei kai voi sulkea pois sitä, että kahvitusten hankinta pitää kilpailuttaa? (1)

Kuntakoolla on ratkaiseva merkitys siihen, millainen rooli luottamuselimillä käytännössä on julkisten palveluhankintojen toteutuksessa. Suurissa kaupungeissa on tavanomaista, ettei luottamuselimissä päätetä yksittäisten tarjouskilpailujen järjestämisestä, vaan lautakunta ja kaupunginhallitus ovat delegoineet hankintatoimivaltansa johtaville viranhaltijoille. Viranhaltijoiden vastuulla on hankinnan kohteen määrittely ja he tekevät hankintapäätöksen sekä panevat päätöksen täytäntöön. Kunnanhallituksen rooliksi jää tarvittaessa käyttää otto-oikeutta hankinnan uudelleen valmisteluun saattamiseksi. Lautakunta puolestaan seuraa kilpailutusta ja myös sillä on otto-oikeus hankinta-asioihin. (Fredriksson et al. 2009, 24.) Pienemmissä kunnissa tutkimuksen aineiston mukaan luottamuselinten rooli on keskeisempi palveluhankintojen hankintaprosessissa.

Julkisten hankintojen nousu luottamuselinten esityslistoille on osaltaan monimutkaistanut kunnallisia päätöksentekoprosesseja ja luottamushenkilöiden toimintaympäristöä kunnissa. Palveluhankintojen kilpailuttaminen vaatii päätöksentekijöiltä paitsi taloudellista myös juridista osaamista. Päätöksenteon monimutkaistumisen ja siihen liittyvän työmäärän lisääntymisen on havaittu heikentävän edustuksellisten toimielinten vaikutusmahdollisuuksia. (Fredriksson et al. 2009, 86–87.) Samaan aikaan on havaittu, että poliitikot ovat vastustaneet monesti kehitystä, jonka mukaan heidän päätettävikseen tulevat asiat ovat koko ajan laajempia ja vaikeammin hallittavia kokonaisuuksia, kun pienet ja helpommin lähestyttävät asiat, kuten yksittäiset julkiset hankinnat eivät enää nouse poliittisen päätöksenteon agendalle ja eivät siten ole poliitikkojen ohjattavissa (ks. Nyholm & Haveri 2009, 123).

Kunnan luottamushenkilöt esiintyivät kuntapalvelujen hankintoja koskevien kysymysten lähettäjinä muutamissa yksittäisissä tapauksissa. Näissä tilanteissa useimmiten poliitikot epäilivät kunnassa vallitsevan tilanteen lainmukaisuutta. Huomionarvoista on, että myös viranhaltijoilla on joissain tapauksissa oma agenda, jota he toteuttavat palveluhankinnan välityksellä ja joka ei ole yhteneväinen kunnan luottamushenkilöiden ja asukkaiden näkemysten kanssa. Hankinnan valmisteluun voivat vaikuttaa niin viranhaltijan omat intressit, aikaisemmat kokemukset kuin poliittinen näkemyskin.

Tiedustelen kohteliaimmin kantaa kaupungin omistaman Kiinteistö Oy Kaupungin vuokra-asunnot -yhtiön isännöintitehtävien hoidon lainmukaisuudesta ... Kaupunki omistaa yhtiön 100 %:sti. Yhtiö omistaa n. 26 kohteessa n. 700 asuntoa. Yhtiön toimitusjohtajana on henkilö, jonka päätoimi on kuitenkin kaupungin teknisessä palvelukeskuksessa, jossa hän toimii ”vuokratalojen isännöitsijänä”. Kiinteistö Oy Kaupungin vuokra-asunnot ei tietojeni mukaan maksa palkkaa toimitusjohtajalleen. TJ saa palkkansa kaupungilta. ... Olen tiedustellut tarkastuslautakunnalta sähköpostitse 20.7.2004 tarkastuslautakunnan käsitystä asian laillisuudesta. Vastausta en ole saanut, enkä ole havainnut, että Kiinteistö Oy Kaupungin vuokra-asunnot -yhtiö olisi ryhtynyt mihinkään hankintalain mukaisiin toimiin isännöintitehtävien kilpailuttamiseksi. (1627)

Vaikka myös Suomessa esiintyy unionin sisämarkkinoiden avautumista vastustavia ilmiöitä, aineistossa nämä eivät saaneet juurikaan sijaa. Kaliman (2001, 31) mukaan kunnallisia hankintoja tehtäessä nousee jännitteitä yhteisön hankintasääntöjen noudattamisessa kunnallisten päätöksentekijöiden pyrkiessä ohjaamaan hankintoja omaan kuntaansa tai kotimaiselle toimittajalle. Protektionismin sijaan painopiste on siirtynyt hankintojen avulla edistettävien politiikkojen suuntaan, yhtenä esimerkkinä näistä vihreät hankinnat. Voidaankin todeta Erridgen (2007) tapaan, että julkisessa hankintatoimessa ei ole kyse vain kustannustehokkuudesta, vaan siitä, että hankintoja käytetään sosioekonomisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Politiikka pysyy kuitenkin niissä hankintaprosessin osissa läsnä, joissa tehdään hankintoja koskevia poliittisia päätöksiä. Hankinnan valmistelupäätöksen, hankintapäätöksen ja muiden hankintaprosessiin liittyvien muodollisten päätösten tekeminen on kiinteä osa kunnallishallintoa, johon ei ulotu kaupan käynnin logiikka. Päätöksentekovaiheet, olivat ne poliittisen toimielimen tai viranhalijan tekemiä, edustavat puhtaimmillaan kunnallishallinnon luovuttamatonta legalistis-hallinnollista ydintä ja sen byrokraattista erityisluonnetta (ks. Vartola 2009, 14).

6.2.3 Kuntainstituution muutos

Kuntainstituution muutos liittyy tiiviisti kunnan toimintaympäristön muutokseen ja se voidaan nähdä eräänlaisena reaktiona niihin murroksiin, jotka ovat koskettaneet kuntien toimintaympäristöä viimeisten vuosikymmenien aikana. Merkittävimpana kuntainstituution muutoksen aiheuttajina voidaan pitää samoja teemoja, jotka ylipäätään vaikuttavat suomalaisen yhteiskunnan muutokseen: politiikkaa, taloutta ja demografiaa. Kuntien toimintaympäristöön ovat vaikuttaneet muun muassa talouslama, julkisen talouden kehitys, hyvinvointivaltioprojektin loppu, Euroopan integraatio, markkinavoimat, globalisaatio, työelämän ja työympäristön muutokset, aluekehitys sekä seutuistumiskehitys. (Juppo 2007, 10; Laamanen 2007, 78–96.) Nämä kaikki edellä mainitut ja niiden lisäksi lukuisat muut tekijät ovat aiheuttaneet reaktion kuntainstituutiossa usein muutoksena, mikä näkyy myös kuntien palveluhankinnoissa.

Kuntainstituution muutokseen liittyvät kategoriat ovat edelleen jaoteltavissa kolmeen ryhmään. Kuntainstituution muutosta kuvaava ensimmäinen kategorioiden joukko voidaan koota kuntarakenteen tiivistyminen -otsikon alle. Tämä kategorioiden joukko liittyy ilmiönä tiiviisti kunnissa vallinneen desentralisaation aikakauden jälkeiseen resentralisaatioon, johon viitataan usein myös termillä rescaling. (Ks. Christensen & Lægreid 2007b, 1060–1062.)

Aineistosta korostui selvästi kuntarakenteen tai muun yhteistyörakenteen muutos palveluhankintoja hankaloittavana tekijänä. Kuntaliitostilanteissa hankintasopimukset, meneillään olevat kilpailutukset ja tulevien palveluhankintojen yhteensovittamiset tulevat tarkasteltaviksi uuden kunnan näkökulmasta. Tyypillisiä kysymyksiä ovat, mitä vanhoille hankintasopimuksille tapahtuu, pääseekö jo olemassa oleviin palveluiden hankintasopimuksiin liittymään suoraan vai vaaditaanko kilpailutus.

Kuntien yhdistyminen tai tehtävän siirtäminen yhteistoiminta-alueelle ei sinällään vaikuta olemassa oleviin hankintasopimuksiin. Kuntaliitoksessa yhdistyvän kunnan sopimusvelvoitteet siirtyvät uudelle tai laajentuvalla kunnalla ja yhteistoiminta-alueella

perustettaessa sopimussuhteen osapuolet pysyvät samoina tehtävän siirtämisestä huolimatta.

Paras-hanke käynnistyi sinä aikajaksona, jonka aineisto kattaa. Koska aineisto on muodostunut ennen lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) voimaantuloa, Paras-hanketta sivuavat kysymykset muodostavat aineistosta suhteellisen pienen osan. Ilmiö oli kuitenkin selkeästi näkyvillä jo tuolloin, ja aiheesta on sittemmin annettu kunnille tarkempaa ja käytännönläheistä ohjeistusta (ks. esim Suomen Kuntaliitto 2007).

Tiedustelenkin, pitääkö nyt uuden kunnan (uuden) tarkastuslautakunnan kilpailuttaa eli pyytää tilintarkastustarjoukset vuosille 2007-2008? (230)

Kuntien yhteistyörakenteen muutokset pitävät sisällään myös aikaisempien rakenteiden purkamisen ja niille kuuluneiden sopimusvelvoitteiden hoitamisen jatkossa. Hankintasopimukset aikaisemman palveluyksikön purkautuessa aiheuttavat haasteita, mistä on esimerkkinä saman kuntayhtymän kaksi jäsenkuntaa, joiden kysymykset kumpuavat samasta lähteestä. Syntynyt tilanne on valitettavan tyypillinen. Yksittäiset viranhaltijat naapurikunnissa yrittävät selviytyä yksin samanaikaisesti samantyyppisistä ongelmista, joiden aiheuttaja on paradoksaalisesti yhteistyörakenteen muutos.

Kunta on osana terveystakeskuskuntayhtymää, joka purkautuu 1.1.2007 alkaen. Kunnat ovat tehneet purkamissopimuksen jonka mukaan sairaankuljetussopimukset siirtyvät kunnille sellaisinaan. Kuljetusyrittäjällä on intressiä muuttaa sopimusta tietenkin yrittäjän näkökulmasta ja kunnan näkökulmasta sopimus on jo nyt varsin kallis. Miten on, jos lähemme muutoksia tekemään onko siirto silloin jo hankintalain näkökulmasta laitton? Pitääkö kilpailuttaa ja voiko kilpailun välttää sillä että sopimus siirretään sellaisenaan? (370)

Perusterveydenhuollon kuntayhtymä purkautuu 1.1.2007 alkaen. Kuntayhtymän toiminnot siirtyvät silloin kukin omien peruskuntien toiminnaksi. On sovittu ainakin meidän kunnan osalta, että kaikki kuntayhtymän voimassaolevat sopimukset siirtyvät peruskunnalle ja mitään sopimuksia ei irtisanota.

Kun kuntayhtymän voimassaoleva pesulasopimus siirtyy kunnalle, voidaanko kunnan nykyisen vanhainkodin pyykkihuolto siirtää saman sopimuksen piiriin ilman tarjouskilpailun käymistä? Vai onko kuntayhtymän nimissä oleva pesulasopimus irtisanottava ja kilpailutettava sekä terveystakeskuksen ja vanhainkodin pesulapalvelut yhdessä, että palvelut voitaisiin yhdistää? Naapurikaupungin pesulan kanssa tehty sopimus on myös irtisanottava. (541)

Muutostilanteet houkuttelevat monin tavoin palvelujen suorahankintaan. Hankintaprosessin läpivientiä kartetaan muutenkin turbulenssissa muutosympäristössä jo pelkän työmääränsä takia. Taustalla vaikuttaa myös ajatus siitä, että olemassa olevia sopimuksia voitaisiin laajentaa kilpailuttamatta palvelukokonaisuutta uudelleen.

Tuntuu turhauttavalta kilpailuttaa esimerkiksi 6 kk (+ 6 kk optiolla), kun ei Tiedä mitä päätöksiä tehdään loppuvuoden tai talven aikana Terveystieteiden tutkimuskeskuksen järjestämiseksi niin terveyskeskuspuolella kuin Erikoissairaanhoidossakin. Voiko tämä olla peruste jättää kilpailuttamatta Tässä vaiheessa? (407)

Jos nyt tehdään kilpailutus, voivat neliöt yms. muuttua ja tarjouspyynnön tekeminenkin olisi todella arvausta ja oletusta eri tiedoista. Toiminnallisesti olisi järkevää tehdä kilpailutus vasta, kun yllämainitut muutokset on saatettu loppuun. (414)

Voidaanko pesulapalvelun yhdistäminen tehdä tässä tilanteessa mitenkään ilman kilpailutusta? (541)

Olen valmistelemassa Taloushallinnon seudun yhteistyönä. Hankintalain sovellukseen liittyvä kysymys on nyt ajankohtainen – kun yhtiötämme palvelun ja organisaatiot siirtävät tietojärjestelmien käyttöoikeudet yhtiölle, voiko yhtiö laajentaa jonkun tietojärjestelmän käytön koko yhtiön osakkaisiin kilpailuttamatta. (879)

Kuntien väliset hankintarenkaat ovat kuntakentällä varsin perinteinen tapa tehdä yhteishankintoja. Hankintarenkaita on kaikissa seutukunnissa niiden kattaessa käytännössä koko Suomen. Kuntien hankintayhteistyötä ei ole aikaisemmin säädelty hankintalailla, vaan se on perustunut kuntalakiin kuntien vapaaehtoisena yhteistoimintana. (Ok-sanen 2007b, 296.) Hankintarenkaalle on tyypillistä, että se kilpailuttaa hankinnan jäsenkuntiansa puolesta, mutta jäsenkunnat joutuvat omin päätöksin hyväksymään hankintarenkaan kuntaansa koskevan. Näin on siitä syystä, että hankintapäätös tulisi lainvoimaiseksi ja mahdollisuus muutoksenhakuun turvataan. (Kalima 2001, 307.)

Osa kuntien yhteishankintaelimistä oli jo ennen uuden hankintalain voimaantuloa organisoitu siten, että ne käytännössä vastaavat uuden hankintalain 11 § tarkoittamia yhteishankintayksiköitä⁷⁰. Yhteishankintayksikölle on tyypillistä, että lopullinen päätösvalta varsinaisesta hankintapäätöksestä on annettu yhdelle toimijalle, joka tekee sen jäsenkuntien puolesta. Esimerkkeinä tällaisesta toiminnasta on Kuopion, Oulun ja Kotkan seudun hankintayhteistyö. (Ks. 2007b, 298.)

Kivelän (2002, 36) mukaan hankintarengasyhteistyön vahvuuksia ovat suuri volyymi, hankintaosaamisen keskittyminen sekä taloudellisesti suoritettut hankinnat. Heikkouksia ovat sitoutumistason vaihtelu hankintarenkaan toimintaan ja päätöksenteon joustamattomuus.

Käytännön ongelmia aiheuttavat kuntien näkökulmasta hankintarenkaiden ja yhteishankintayksiköiden kohdalla muun muassa jo kilpailutettuihin hankintasopimuksiin liittyminen.

⁷⁰ Yhteishankintayksiköllä tarkoitetaan sellaista hankintayksikköä, joka hankkii sen suoraan tai välillisesti omistaville hankintayksiköille tavaroita tai palveluja taikka tekee näille tavaroita, palveluja tai rakennusurakoita koskevia hankintasopimuksia tai puitejärjestelyjä. Edellytyksenä on, että yhteishankintayksikkö toimii edellä mainittujen tehtävien hoitamiseksi ja että se on nimenomaisesti perustettu hoitamaan näitä tehtäviä taikka näiden tehtävien hoitaminen on säädetty tai määrätty yhteishankintayksikön toimialaksi. (HankintaL 11 §.)

Jos joidenkin palveluiden kilpailutettu hankintasopimus meillä itsellä päättyy vuoden vaihteessa (2006-2007) ja vastaavasti hankintarenkaalla on kilpailutettu sopimus niistä esim. vuoden 2007 tai 2008 loppuun, niin voimmeko hyödyntää hankintarenkaan vastaavia hankintapäätöksiä / hankintasopimuksia siirtymäkauden aikana? (400)

Meillä kävi niin, että kunta päätti juuri liittyä [seudun hankinta]yhteistyöhön 1.1.2007 alkaen. Ja perusturvassa emme tienneet, että näin tulee tapahtumaan. Ehdimme laittaa taksiliikenteen kilpailutuksen alulle. (170)

Yhteishankintojen päätöksenteko eri elimissä aiheuttaa niin ikään ongelmia, koska päätöksentekoa edeltävässä tilanteessa jo kertaalleen päätetty tarjouskilpailun lopputulos joutuu uudelleen arvioitavaksi kunnissa varsinaista hankintapäätöstä tehtäessä. Tämä on tiedossa myös tarjouskilpailuun osallistuvilla yrityksillä.

Onko meidän pakko hyväksyä tarjouspyynnäön mukaisesti seutukunnallisesti edullisin tarjous, joka ei meidän kohdalla ole pelkkään matkapuhelinliikenteeseen siirryttäessä edullisin? (598)

Tarjoukset saatiin jo parisen kuukautta sitten, mutta kunnat eivät ole saaneet asiaa sovittua. Nyt tarjousten voimassaoloaika on päättymässä. (653)

Varsinainen kysymys koskee nyt seuraavaksi päätöstä tekemässä olevaa kuntaa. Sinne on ottanut yhteyttä yksi tarjoajista, joka katsoo, että tämän kunnan pitäisi valita heidän tarjouksensa, koska se on tätä kuntaa koskien halvempi kuin kokonaishinnaltaan edullisin ratkaisu. (778)

Kuntien kesken esiintyy jossain määrissä tiedonvaihtoa palveluhankinnoissa. Sitä soisi sekä aineiston valossa että käytännön kokemuksesta olevan kuitenkin huomattavasti enemmän. Aineistossa viitattiin eksplisiittisesti tiedonvaihtoon kuntien kesken vain kahdessa havaintoyksikössä.

Mitä suosittelette asiaan lähestymistavaksi? Ei lainkaan kilpailutusta? Onko tullut asiasta kyselyitä teille? Kyselimme toisesta kaupungista ja heillä oli oma lähestymistapa asiaan. ... Optiovuodet: Jos meillä on esim. 2 vuoden sopimusaika, niin onko meillä maksimissaan oikeus määritellä hankintalain mukaan 2v optiot kyseiseen sopimukseen? Kuulin tällaisesta rajoituksesta toisesta kaupungista. (241)

Olisiko sinulla hyviä vinkkejä, mitä ko tarjouspyynnössä tulee erityisesti huomioida (esim. kokemuksia muualta). (298)

Toinen kuntainstituution muutosta kuvaava kategorioiden joukko liittyy johtamisen ja managerialismin tematiikkaan. Näitä kategorioita yhdistää taustalla olevat usein kuntakonsernin johtamiseen liittyvät kysymykset ja tarve ohjata toimintoja tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina, jotka tavoitteina eivät aina ole samansuuntaisia hankintalain vaatimusten kanssa. Ilmiötä voi tarkastella myös päämies-agenttiteorian

kautta, jolloin kuntakonsernin johtamisen kysymyksistä esiin nousevat erityisesti edun tavoittelun ja riskien välttämisen teemat (ks. Valkama 2004, 46–49; myös Eisenhardt 1989, 58).

Aineistossa esiintyi paljon kysymyksiä, joiden taustalla oli halu ostaa suoraan ilman kilpailutusta palveluja kuntakonsernin sisällä. Kunnan itsehallinnon näkökulmasta halu vaikuttaa täysin oikeutetulta, mutta hankintalainsäädännön näkökulmasta suorahankinta ei aina tule näissä tapauksissa kysymykseen. Kuntakonserni on ymmärretty kirjanpitolainsäädännön mukaan ja määritelty kuntalain (519/2007) mukaan laajemmaksi kuin, mitä julkisten hankintojen oikeuskäytännön ja sittemmin uuden hankintalain mukaan niiden toimijoiden joukko, joiden keskinäiset hankinnat voidaan tulkita sidosyksikkö- eli inhouse⁷¹ -hankinnoiksi (Oksanen 2007b, 292). Kuntasektorin toimintoja on yhtiötetty ja yksityistetty laajasti NPM:n hengessä Euroopan laajuisesti, mikä osaltaan vaikeuttaa hankintojen tekemistä suoraan kunnan osittain omistamilta yhtiöiltä (vrt. Reichart 2006, 72).

Sidosyksikköhankintoihin liittyvän ylikapasiteetin myynnin sallittavuus ja sen reunaehdot voidaan erottaa kuntien ja kuntayhtymien omaan organisaatioon kuuluvien liikelaitosten normaaliin toimintaan kuuluvasta palvelujen myynnistä, joka voi olla määrällisesti huomattavaakin. Palvelujen osto kunnan omalta liikelaitokselta ei ole oikeuskäytännön tarkoittama hankinta sidosyksiköltä vaan kunnan sisäistä palvelujen ostoa⁷². (Oksanen 2007b, 294.)

Asia on nostanut hämmennystä ja kaupunkimme johto sanoo saaneensa Kuntaliitosta vastauksen, että ”olisihan se hassua jos Ikaalinen joutuisi kilpailuttamaan ostonsa omalta elinkeino-yhtiöltään”. ... Huomenna meillä on valtuuston kokous. Olenko täysin hakoteillä, jos vaadin siellä näiden ostopalveluiden kilpailuttamista? (17)

Oman kunnan 100 % omistama yhtiö toimii avoimilla markkinoilla palveluiden tuottajana. Palvelut, joita yhtiö tuottaa, ovat tuiki tavallisia palveluita, joita yksityisenkin sektori tarvitsee ja tuottaa. Voinko ostaa yhtiöltä kilpailuttamatta? (347)

Kysymys kunnan velvoitteesta kilpailuttaa hankinta, jos kunta on vähemmistöosakkaana palveluja tuottavassa yhtiössä. Toisin sanoen, voiko kunta ostaa palvelut po. yhtiöltä suoraan kilpailuttamatta niitä ensin? Onko omistuksen suuruudella merkitystä (so. omistaa kokonaan, omistaa enemmistön tai vähemmistön yhtiössä.) (1204)

Voiko kansanterveystyön kuntayhtymä ostaa vuodeosastolleen ateriapalvelut jäsenkunnan ylläpitämästä keittiöstä ilman kilpailutusta? (1283)

71 Inhouse-hankintoja eli toiselta nimeltään sidosyksikköhankintoja ei tarvitse kilpailuttaa hankintalakia noudattaen. Sidosyksikkö on hankintayksiköstä muodollisesti erillinen ja päätöksenteon kannalta itsenäinen yksikkö, jota hankintayksikkö yksin tai yhdessä muiden hankintayksiköiden kanssa valvoo samalla tavoin kuin se valvoo omia toimipaikkojaan ja joka harjoittaa pääosaa toiminnastaan niiden hankintayksiköiden kanssa, joiden määräysvallassa se on. Sidosyksikössä ei voi olla yksityistä omistusta. Tulkinta in house -yksikön asemasta perustuu EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (joka uudessa hankintalaissa on kirjattu säännökseksi). Tapauksia, joista tulkinta on syntynyt ovat mm. C-107/98 Teckal, C-26/03 Stadt Halle, C-84/03 komissio v. Espanja ja C-94/99 Arge.

72 KHO:2006:61

Kysyisinkin, että onko yhtiön hankintalain perusteella kilpailutettava sopimus nyt kokonaan uudelleen vai pystyykö omistajalta ostamaan palveluja sopimusta vuosittain jatkamalla ilman kilpailutusta. Vai onko kyseessä normaali tilanne, jossa on kilpailutus tehtävä. (1533)

Kunnat pyrkivät hyödyntämään olemassa olevaa in house -asetelmaa mahdollisimman pitkään. Mikäli muutos sidosyksikköasemassa on näköpiirissä, kunnat pyrkivät sopimuksellisin keinoin pitkittämään kilpailutusta mahdollisimman pitkälle tulevaisuuteen.

Milloin sitten ensimmäinen kilpailutus on tehtävä? Voiko kunta lykätä kilpailutusta esim. tekemällä pitkäaikaisen sopimuksen palvelujen toimittajan kanssa ennen uuden lain voimaantuloa? (99)

Ajatellaan, että tekisin oman sisäisen tuotantoyksikön kanssa määräaikaisen kuljetussopimuksen, johon kirjaan että ”Mikäli myyjä organisoituu uudella tavalla esim. yhtiöksi, säätiöksi tai muuksi erilliseksi oikeushenkilöksi, tämä sopimus siirtyy uudelle organisaatiolle.”. Ajatellaan myös, että uudella organisaatiolla on toistaiseksi voimassa oleva palvelusopimus kolmannen osapuolen kanssa. Se siis myy palveluita säännöllisesti toiselle. Missä vaiheessa tämä meidän kuljetussopimus muuttuu julkiseksi hankinnaksi ja tulee kilpailuttamisvelvoitteen piiriin? (131)

Sidosyksikköhankintoja koskeva oikeuskäytäntö, ja uudessa hankintalaissa myös lain-säädäntö, vaikuttaa myös kuntien yhteistoimintaan seuduilla. Aineistossa oli runsaasti esimerkkejä rajankäynnistä, oliko kyseessä kuntien välinen yhteistoiminta ja seudullinen yhteistyö, jotka ovat kuntalain sallimaa perinteistä yhteistoimintaa vai täyttääkö se julkisen palveluhankinnan tunnusmerkistön ja on kilpailutettava. Tulkinta ei ole yksiselitteistä ja käytännössä rajan vetäminen aiheuttaa ongelmia. Kähkösen mukaan (2007, 9) Suomessa on näkyvissä suuntaus, jonka mukaan kuntien omaa palvelujen tuotantoa tullaan yhä enemmän keskittämään joko kuntien sisällä tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa jolloin syntyy samalla suuri monopolin mahdollisuus – niin kaupungin sisällä kuin alan yksityisten markkinoidenkin näkökulmasta.

Kuntalain ja kunnallishallintoa koskevien erityislakien mukaan aikaisemmin sallittuna pidetty kuntien yhteistoiminta on eräissä tapauksissa tulkittu direktiivien ja hankintalain perusteella hankinnaksi⁷³. Jotta yhteistoimintasopimus ei täyttäisi julkisen palveluhankinnan tunnusmerkistöä, on yhteistoiminnan oltava pitkäjänteistä, palvelun hinnan on määräydyttävä muulla tavalla kuin puhtaasti kaupallisin perustein ja toiminta on organisoitava yhteisen hallinnon, esimerkiksi isäntäkunnan alaisuuteen, jossa yhteistoiminnassa mukana olevilla kunnilla on edustus. Periaate on kirjattu myös kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lain 5 §:ssä. (Oksanen 2007b, 294–295).

Olenko ymmärtänyt asian oikein: Koska kyse on perustettavasta liikelaitoksesta, tulee meidän kilpailuttaa työterveyshuoltopalvelut vaikka kyse on seudullisesta toiminnasta. (671)

73 KHO:2004:102

Kunta on ostanut jo kahtena vuonna naapurikaupungilta HelpDesk- ja lähitukipalveluja ilman kilpailuttamista. Nyt olisi sopimuksen jatkamisen aika, mutta minua mietityttää onko tällainen kilpailuttamatta ostaminen laillista. (1233)

Johdan projektia, joka perustaa seudulle palkka- ja taloushallinnon palvelukeskuksen 1.9.2006. Siitä tavoitellaan seudullista, joka tuottaa seudun kunnille palkanlaskennan ja ostolaskujen käsittelyn, seudun suurimmalle kaupungille sen lisäksi melkein kaiken muunkin taloushallinnon. Jos se toteutuu näiden kuntien yhteishankkeena, palvelukeskus perustetaan osakeyhtiöksi. Jos se jää kaupungin omaksi, siitä tehdään kunnallinen liikelaitos. Noiden muiden kuntien pitää päättää tammikuun aikana, lähtevätkö mukaan. ...

Kysymys 1: Millä edellytyksillä nämä perustamishankkeessa nyt mukana olevat kunnat voivat hankkia ko. palvelut perustamaltaan yhtiöltä ilman kilpailuttamista muilla tuottajilla?

Kysymys 2: Jos palvelukeskus perustetaan kaupungin organisaatioon kuuluvana liikelaitoksena, miten kilpailuttamisvelvoite silloin toimii? Kaupungin osalta kyse lienee oman toiminnan organisoimisesta? Entä muiden kuntien hankinnat tällaiselta liikelaitokselta? (1087)

Seudun kunnat ovat päättäneet järjestää perhepäivähoidon yhteistyössä isäntäkuntamallin mukaisesti. Tarkoituksena on, että isäntäkunta vuokraa toimintaa varten tilat jokaisesta kunnasta. Tilat ovat samat, joissa vastaavaa toimintaa nykyisinkin harjoitetaan. Tarkoituksena on ollut, että esimerkiksi naapurikaupungissa isäntäkunta vuokraa tilat kaupungilta siihen sisältyvine ylläpitopalveluineen (mm. ruokahuolto, siivous, kiinteistön kunnossapito). Päiväkodin varsinainen hoitohenkilöstö on siirretty isäntäkunnan palvelukseen. Ongelmana on, pitäisikö ylläpitopalvelut kuitenkin kilpailuttaa, eikä hankkia vuokraan sisältyvinä palveluina suoraan naapurikaupungilta? (630)

Onko kuntayhtymän nykyisten omistajakuntien kilpailutettava terveydenhuollon palvelut kuntayhtymän purkautumistilanteessa, kun vastaavat palvelut tuottaa jatkossa naapurikaupunki. Vai voidaanko palveluiden ostosta laatia ostaja- ja myyjäkunnan kesken ostopalvelusopimus, jossa sovitaan palveluiden laajuudesta, laadusta, hinnoista, laskutuksesta ym. ? (1541)

Kysymyksiä kunnan henkilöstön asemasta mahdollisessa kilpailutuksessa esiintyi aineistossa jossain määrin. Ne koskivat suurimmaksi osaksi liikkeenluovutustilanteita ja siirtyvän henkilöstön asemaa. Pohjoismaissa on tyypillistä, että muun muassa siirtyvien työntekijöiden palkka ja muut edut pysyvät ennallaan tilanteessa, jossa työnantaja vaihtuu julkisesta yksityiseen sektoriin (Valkama et al. 2008, 151).

Voimmeko laittaa tarjouspyyntöön vaatimuksen, että kilpailun voittaja sitoutuu takaamaan nykyiselle Kaupungin Kehitys Oy:n matkailun ja markkinoinnin henkilökunnalle (4 hlöä) työpaikan vuoden 2010 loppuun? (908)

Yritys oli ainoa, joka mainitsi tarjouksessaan liikkeenluovutusasiat; ”Olemme valmiita palkkaamaan myös nykyisen henkilökunnan yrityksen palvelukseen, mutta tarjouksessamme ei ole huomioitu liikkeenluovutuksen aiheuttamia kustannuksia, kuten esim. työehtosopimuksen ehdot ylittäviä lisäetuisuuksia, joista tarjouksen pyytäjä ei ole antanut tietoja. Mikäli henkilöstö siirtyy palvelukseemme liikkeenluovutuksen periaattein, on tästä aiheutuvista, ei tarjoushetkellä tiedossa olevista, lisäkustannuksista neuvoteltava uudelleen.” (1202)

Kysyisin, mikä on oman henkilöstön asema, jos oma tuotantoyksikkö esim. ruokahuollossa ei menesty kilpailutuksessa. Missä vaiheessa prosessia henkilöstölle on ilmoitettava siitä, että kunta aikoo valtuuston päätöksellä käynnistää esim. koko ruokahuoltoa koskevan kilpailuttamisen? (1266)

Kolmas kuntainstituution muutosta kuvaava kategorioiden joukko liittyy kunnan sisäisten prosessien kehittämiseen ja toimintatapojen uudistamiseen, mikä heijastuu myös hankintoihin aiheuttaen yksittäisissä kuntapalvelujen kilpailutuksissa haasteita.

Hankintayksikön muuttaessa toimintatapojaan palvelun kilpailutuksessa heijastuu se välittömästi myös tarjoajien toimintaan. Tottumus tiettyyn menettelyyn saattaa aiheuttaa ongelmia koko kilpailutukselle. Esimerkiksi ilmoittelun laajuuden muuttaminen saattaa heijastua kilpailuun, vaikka se täyttäisikin lain vaatimukset ilmoittelun laajuudesta.

Kilpailutamme tällä mallilla ensimmäistä kertaa ja tarjoajilla on selvästi vaikeuksia saada täydellisiä tarjouksia aikaan. (260)

Sähköisiä hankintakanavia koskevat kysymykset ilmentävät omalta osaltaan kuntien hankintatoimen aktiivista kehittämistä. Aineiston kertymisen aikaan markkinoilla ei juuri ollut tarjolla sähköisiä hankintakanavia ja hankintayksiköt kehittivät omia tietojärjestelmäratkaisuja tyhjiön paikkaamiseksi⁷⁴. Sähköisistä markkinapaikoista on kokemusta pidemmältä ajalta muun muassa Ruotsissa ja Saksassa⁷⁵.

Voidaanko hankintoja (tässä tapauksessa suppean erikoisalan palveluja) kilpailuttaa vain yksikön omaa toimintaa varten rakennetun tietojärjestelmän kautta? (117)

Jos hankintailmoitus jukaistaan Hilmassa (tai kynnysarvon ylittävästä hankinnasta ilmoitetaan EU-alueella), onko mahdollista/laillista edellyttää, että tarjoajat kirjautuvat hankintayksikön järjestelmään, jossa on tarjouspyyntö ja tarjouksen tekemiseksi rakennettu web-lomake. Tarjousta ei voisi antaa muutoin kuin kyseiseen järjestelmään kirjautuneena käyttäjänä ko. web-lomakkeella (lomakkeelta tieto siirtyisi hankintayk-

74 FCG Finnish Consulting Group Oy:n (aik. Efeko Oy) KilpaNet oli kyseisenä ajanjaksona markkinoilla. Sittenmm in mm. Credita Oy, Oy Kilport Ltd ja Nordic Commons Oy ovat alkaneet tarjota erityyppisiä kilpailuttamista helpottavia ratkaisuja verkossa.

75 Muun muassa Allego AB on tuottanut julkisten hankintojen markkinapaikkapalveluja vuodesta 1994 ja Saksassa Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern on jo pidempään ylläpitänyt e-Vergabe -markkinapaikkaa. Vastaavia palveluja löytyy myös muista Euroopan maista.

sikön tietojärjestelmän ”sisällä” vertailuosioon). Miten tällainen käytäntö on suhteessa tasapuoliseen kohteluun? (125)

Hankintatoimen organisointi eksplisiittisenä ongelmana esiintyi vain yhdessä tapauksessa, mutta on luettavissa monien hankintakysymysten taustalta. Kunnan organisaatiossa eri sektoreilla olevan osaamisen yhdistäminen palveluhankinnan tekemiseen on ongelmallista niin pienissä kuin suurissakin kunnissa.

Olen kuntien kotisivujen kautta yrittänyt perehtyä, miten 35–50 000 asukkaan kunnat ovat organisoineet hankinta-asiansa. Kaikilta tietoa ei ole löydettävissä, joten kattavaa katsausta en ole päässyt tekemään, mutta niiltä (5 kuntaa/kaupunkia), joiden sivuilta asia aukenee, vaikutelmaksi on jäänyt vahva keskushallintoon keskittämisen henki ja resursointi. Tuonkokoisen kunnan volyymit (palvelut, tavarat, irtain omaisuus ja rakennushankkeet), kilpailuttamisosaaminen, lainsäädäntö ja jatkuvat kulujen karsimisvaateet näyttäisivät puoltavan keskitettyä järjestelmää. Myös henkilömäärissä näyttää olevan vaihtelua, haarukalla 3–10 henkeä.

En löytänyt sivuiltanne pohdiskelua asiasta eli organisoinnista ja kumpi on parempi päätösvalan hajautus vs. keskitys. Onko asiassa olemassa tekstiä? Myös hyviä käytäntöjä tämän asian ympärillä saavutetuista taloudellisista ja toiminnallisista hyödyistä olisi kiva kuulla. (491)

Hankintayksiköillä on budjettisyyistä usein tarve määritellä hankittavan palvelun maksimihinta tarjouspyynnössä. Tätä koskevia kysymyksiä aineistossa oli muutamia ja ne indikoivat kahta eri lähteestä kumpuavaa ilmiötä. Toisaalta kunnat pyrkivät ohjaamaan tarjouksia oikeaan hintaluokkaan ja varmistamaan, että hinnaltaan hyväksyttävissä olevia tarjouksia saadaan. Tämä menettely muistuttaa ranskalaista urakkaa⁷⁶, jossa määritellään urakan hinta ja tarjouspyynnössä kysytään käytännössä, mitä kyseisellä rahasummalla saa. Tällöin tarjoajat kilpailevat ratkaisuvaihtoehdoilla ja laadulla. Toisaalta, kuten alla olevassa kysymyksessä viitataan, hankinnan voi määritellä myös muulla tavoin riittävän tarkasti. Näin ollen hankinnan maksimihinnan ilmoittaminen varmistaa myös sen, että tarjoukset tulevat olemaan hinnaltaan hyvin lähellä kyseistä summaa, vaikka kilpailutilanteessa kunta voisi hyvinkin saada myös edullisempia ja silti laadukkaita tarjouksia. Maksimihinnan määrittelyä voidaan pitää ”siitä yli, missä aita on matalin” -mentaliteetilla tehtynä hankinnan kohteen määrittelynä.

Onko tarjouspyyntöön mahdollista laittaa näkyviin hankintaan käytettävissä oleva maksimihinta, jotta vältettäisiin ylimitoitettut tarjoukset? Tätä ilmeisesti käytetään,

⁷⁶ Muuttuvaisältoisessä kiinteähintaisessa hankinnassa (ns. ranskalainen urakka) tilaaja ilmoittaa tarjouspyynnössä puitteet ja rajaukset palvelun sisällölle ja palvelusta maksettavan kokonaispalkkion enimmäismäärän, mutta jättää tehtävän laajuuden eli määrällisen sisällön ja osin myös laadullisen sisällön avoimeksi. Tarjoajat esittävät tarjouksessaan, mitä ja miten he tulevat annetulla kokonaishinnalla ja asetetuilla reunaehdoilla tekemään. Edullisimman tarjouksen valinnassa tarjottu työn laajuus vastaa parhaiten annettua kokonaishintaa. Tämä sopii parhaiten sellaisiin tehtäviin, joissa määräraha on rajattu ja joissa hyväksytään, että käytettävissä olevat määrärahat rajaavat sisällön laajuutta. (Hytönen & Lehtomäki 2007, 76).

mutta tulisiko sitä ehdottomasti välttää ja pyrkiä määrittelemään hankinta muulla tavoin riittävän tarkasti? (344)

Voiko tarjouspyynnössä ilmoittaa käytettävissä olevan budjettisumman, jotta tarjoaja osaa suhteuttaa tarjouksensa laajuuden? Muita kriteereitä on myös tarjouspyynnössä mainittu. (409)

Liikkeenluovutukseen⁷⁷ liittyvä julkinen hankinta aiheuttaa joissain tapauksissa kunnille tilanteita, joissa toimintatavat eivät ole selvillä. Liikkeenluovutusta seuraava suorahankinta tai kilpailutusta seuraava liikkeenluovutus ovat molemmat tilanteita, jotka vaativat erityisosaamista hankintaprosessissa.

Sovelletaanko tässä suunnitellussa järjestelyssä hankintalakia vai liikkeenluovutusta koskevaa lainsäädäntöä? Tuoko uusi hankintalainsäädäntö tulkintaan muutoksia? (680)

Jos olemme MYYMÄSSÄ palkanlaskentatoimintamme yritykselle ja kauppa toteutetaan liikkeenluovutuksena (henkilöstö siirtyy uuden yrityksen palvelukseen vanhoina työntekijöinä jne.), voidaanko tämän yrityksen kanssa tehdä ilman kilpailutusta näiden palkanlaskentapalveluiden ostamisesta määräaikainen sopimus? (1488)

Kuntainstituution muutos -yläkategoriassa yhdistyy erittäin laaja kirjo erilaisia kunnan toimintaympäristön muutoksia heijastelevia ilmiöitä yhdeksi temaattiseksi palveluhankintoihin vaikuttavaksi kokonaisuudeksi. Kategorioiden keskinäinen heterogeenisyys kertoo kuvaavasti siitä, miten laaja kirjo voimia kohdistuu muutospaineena kuntien palveluhankintoihin. Kunnan toiminnan, tehtävien ja toimintatapojen muutokset vaikuttavat välittömästi kuntien palveluhankintoihin ja sitä kautta laajasti markkinoihin.

6.2.4 Mentaliteetti

Mentaliteetti on kulttuurisesti määräytynyt, aikakaudelle ominainen, yhteisön kaikkia jäseniä koskeva ajattelutapojen ja tunteiden järjestelmä (Lettinen 2004, 29; Le Goff 1978, 244–262). Mentaliteetti voi olla aikaan sidottu tai kollektiivinen (Landahl 2006, 19). Julkisten hankintojen kohdalla mentaliteettia voidaan pitää ensisijaisesti aikaan sidottuna ja muuttavana, toki huomioiden, että usein mentaliteetti muuttuu viimeisenä yhteiskunnan muuttuessa (Le Goff 1987, 249).

Julkisiin hankintoihin kuuluu sisään kirjoitettuna kilpailun elementti, mikä määrittää pitkälle myös ajatusmaailmaa kilpailuttamisen ympärillä. Vallitsevaa kilpailutusmentaliteettia on pidetty tutkimuksissa lähtökohtaisesti vastakkaisena julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle ja kumppanuudelle sekä myös selkeästi huonompana

⁷⁷ Liikkeen luovutuksella tarkoitetaan kunnan tai kuntayhtymän toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena (laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) 25 §). Liikkeen luovutusta säätelee EY:n liikkeen luovutusdirektiivi 2001/23/EY.

vaihtoehtona kumppanuuspohjaisille ratkaisuille (ks. Karisto & Lohivesi 2007, 20–38; Yliherva 2004, 67).

Kilpailutusmentaliteetin voidaan osin katsoa johtuvan ainakin osin siitä, että julkisten hankintamenettelyjen ja lainsäädännön muodostaman niin sanotun temppuradan, jollaiseksi asiantuntijat lain soveltamista joissain yhteyksissä myös ovat luonnehtineet, virheetön läpäiseminen on muodostunut julkisten hankintojen keskeisimmäksi sisälöksi. Tämä on tarkoittanut käytännössä sitä, että hankinnan suunnittelun vaihe, jossa tehdään kaikki hankinnan kohteen ja ehtojen määrittelyn kannalta merkittävät päätökset on jäänyt verrattain pienelle huomiolle. Kevyeen panostukseen hankintaprosessin alkupäähän ovat kiinnittäneet huomiota myös Karisto ja Lohivesi (2007, 20), jotka ovat todenneet että tällä on vaikutuksia myös tarjoaviin yrityksiin.

Kumppanuutta koskevat kysymykset esiintyvät erittäin monessa yläkategoriassa, mutta käytännön syistä kumppanuuskategoriat on kaikki raportoitu mentaliteettiy-lätkategorian yhteydessä. Tällä raportoinnin tavalla kumppanuuksiin liittyvät aspektit tulevat kuvatuiksi yhtenä kokonaisuutena, mikä helpottaa kokonaiskuvan muodostamista kumppanuuksien eri ulottuvuuksista.

Kunnilla on palveluhankinnoissaan myös tilanteita, joissa ne kokevat, ettei kilpailuttamisesta saada hyötyä, vaan pikemminkin päinvastoin. Tällaiset tilanteet liittyvät usein markkinoiden toimimattomuuteen ja potentiaalisten tarjoajien vähyteen. Tällaisessa tilanteessa hankintaprosessin läpivieminen kaikkine vaiheineen tuntuu resurssien haaskaukselta.

Jos päivähoitoalueella on yhdellä palveluntuottajalla vapaita päivähoitopaikkoja, joita kunta tarvitsee, mutta yrittäjä ei saa niihin asiakkaita korkean hinnan takia, voiko kunta ostaa suoraan vapaat paikat esim. 6 kk:ksi ilman kilpailuttamista? Todellisuudessa tiedetään, että alueella ei ole tiloja, mihin esim. uusi yrittäjä voisi tulla ja alueen muilla yrittäjillä ei ole mahdollisuutta laajentaa. (1429)

Kysyisin, onko kilpailutettava esim. huumeasiakkaitten vieroitus hoito, kun seudulla on vain yksi eli voidaanko olettaa, että huumeasiakkaat voitaisiin hoitaa vaikka Lapissa? Samoin vaikeasti kehitysvammaisten laitoshoido? (1498)

Kumppanuuden hakeminen kilpailuttamisen sijaan korostui aineistossa. Palveluhankinnoissa kumppanuus ja kilpailuttaminen koetaan aineiston valossa usein implisiittisesti, ja joissain tapauksissa varsin suorasanaisestikin, toisilleen vastakkaisiksi asioiksi. Näin on osittain myös julkisia hankintoja käsittelevässä tutkimuksessa (ks. esimerkiksi Pihkala, Tura, Melkas, Harmaakorpi ja Uotila, 2005; Karisto & Lohivesi 2007, 20–38; Yliherva 2004, 67). Kuitenkin julkinen hankinta menettelynä ei sellaisenaan ole arvosidonnainen ja tähtää pelkästään halvimpaan hintaan, vaan sen avulla kunta voi yhtä lailla muodostaa yhteistyölle rakentuvia kumppanuuksia.

Meillä ainakin on semmoinen tyyli, että haluamme ”räätälöityä” koulutusta, valitsemme jonkun yhteistyökumppanin, jonka kanssa sitten koulutus suunnitellaan. Menee aika hankalaksi, jos pitää tarkkaan kuvata jo etukäteen koulutuksen/valmennuksen sisältö tarjouspyyntöön. lisäksi koulutusta tarjoavia organisaatioita on mielestön

määrä. eikä näissä voi valita jotain ”hanslankaria” kouluttajaksi, vaikka tarjoaisikin edullisimmin. (78)

Kehittämishankkeissa nähdään kumppanuuden muodostaminen usein suorahankinnan perusteena. Palveluhankinnoissa hankintalakia ei sovelleta silloin, kun kyseessä on aito tutkimus- ja kehityshanke⁷⁸, jossa sekä kunta että sen kumppani osallistuvat kehittämiseen ja jakavat kehittämiseen liittyvän riskin. Kuitenkaan kaikissa tapauksissa palveluhankinta ei täytä tutkimus- ja kehittämispalvelun tunnusmerkkejä, vaikka hankintayksikkö haluaisikin hankinnan tällaiseksi tulkita.

Palveluntuottaja on tarjoamassa kaupungille kehittämisprojektin nimellä projektisopimusta hammashuollon sähköisen ajanhallintasovellutuksen käyttöönottamisesta, sen toteuttamisesta ja kehittämisestä hammashuollon kanssa. ... Voiko kyseisen kehitysprojehtin hankinnan suorittaa suorahankintana

Hankinta-asetuksen 14,1 §:n 4 kohtaan soveltaen (tutkimus, kokeilu, tuotekehitys jne.)? (1029)

Palveluhankinnoissa kunnat haluaisivat suorahankinnalla jatkaa sopimuskautta niissä tapauksissa, joissa palveluntuottaja on koettu erityisen hyväksi kumppaniksi. Suorahankinta houkuttaa myös silloin, kun palveluntuottajan vaihtamiseen joudutaan käyttämään suuressa määrin resursseja tai palveluntuottajan vaihtaminen tuntuu esimerkiksi asiakkaiden näkökulmasta kohtuuttomalta. Mikään edellä mainituista ei kuitenkaan ole suorahankinnan peruste⁷⁹.

Joidenkin mielestä tällaisiä hankintalakeja ei tarvitse noudattaa, ”kun meillä nyt on hyvä ja laadukas firma, vaikka se vähän kalliimmaksi tuleekin ja laadusta olisi pitänyt antaa ekstrapisteitä vain sen takia, että palvelu on pelannut hyvin.” (94)

78 Hankintalakia ei sovelleta palveluhankintoihin, jotka koskevat tutkimus- ja kehittämispalveluja, paitsi jos niistä saatava hyöty koituu yksinomaan hankintayksikölle sen toiminnassa käytettäväksi ja hankintayksikkö korvaa suoritettua palvelua kokonaan. Säännöksellä pyritään edistämään EY:n perustamissopimuksen 163 artiklan mukaista tutkimuksen ja teknologian kehittämistä Euroopan yhteisössä. Lain soveltamisalasta on käytännössä poissuljettu kuntien tutkimusyhteistyö yksityisten tahojen kanssa säännöksen edellytysten täytyessä. Lain soveltamisen ulkopuolelle jää muun muassa yhteistyöluontoinen tutkimus, jossa molemmat osapuolet osallistuvat tutkimuksen sisällön määrittämiseen ja tutkimuksen rahoittamiseen, jakavat riskin tutkimuksen onnistumisesta ja saavat tutkimuksen tulokset käyttöönsä. Hankintalakia taas sovelletaan alihankintatyypin, kunnan täysin maksamaan ja yksinomaan sen käyttöön tulevaan tutkimus- ja kehitystyöhön. (HE 50/2006vp, 59.)

79 Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisematta hankintailmoitusta valitsee menettelyyn mukaan yhden tai usean toimittajan, jonka kanssa hankintayksikkö neuvottelee sopimuksen ehdoista. Julkisissa hankinnoissa pääsääntönä on kaikkien hankintojen kilpailuttaminen. Suorahankinnan käyttäminen on poikkeus em. sääntöön. Tämän vuoksi syy suorahankinnan käyttämiseen on aina todettava ennalta, ja se on perusteltava hankintapäätöksessä tai siihen liittyvässä muussa asiakirjassa hankintalain perusteella. Lisäksi hankintalain sisältämiä tyhjentäviä käyttöedellytyksiä suorahankinnalle on tulkittava suppeasti. Suorahankintoja on kuvattu tarkemmin luvussa 3.1.2.

Meillä on kolmessa yksityisessä yrityksessä vanhuksia – meidän vanhuksiamme koko kapasiteetti. Haluamme tehdä talojen kanssa sopimuksen - nyt varsinaista sopimusta ei ole, vaan teemme vain maksusitoumuksia. Voimmeko neuvotella talojen kanssa sopimukset ilman mitään kilpailutusta? Mielestäni olisi aivan käsittämätöntä, jos me joutuisimme lähettämään tarjouspyynnöt ja sitten joku ulkopuolinen voittaisi sen ja me siirtäisimme dementikot hyvistä kodeistaan uusiin - ehkä edullisempiin. (1044)

Jos toimittaja vaihtuu, joudumme käyttämään uuden toimittajan perehdyttämiseen paljon resursseja, ja työ varmasti hidastuu. (1468)

Olemassa olevien kumppanuuksien säilyttäminen suorahankintojen avulla ilmentää kunnan tapaa toimia palveluntuottajien kanssa. Julkisten palveluhankintojen kontekstissa kumppanuuteen tulisi kuitenkin pyrkiä ensisijaisesti hankintaprosessin kautta. Käytännössä voidaan puhua kumppanin hankinnasta, joka toteutetaan usein neuvottelumenettelynä siten, että fokus menettelyssä on tarjoajien soveltuvuudessa (Foster 2004, 90). Kuntien palveluhankinnoissa usein tilanne lieenee kuitenkin pikemminkin sen kaltainen, että palveluhankinnassa kumppanuus muodostuu pitkän sopimuskauden aikana vuorovaikutuksen ja luottamuksen kasvaessa. Aineiston mukaan tutuista ja turvallisista palveluntarjoajista ollaan kunnissa valmiita pitämään kiinni kynsin hampain, mutta samaan aikaan kilpailutuksissa on havaittavissa arkuutta tehdä hankinnan määrittely siten, että hankintasopimus mahdollistaisi syvän ja pitkäaikaisen strategisen kumppanuuden. Turvallisempana vaihtoehtona pidetään lyhyehköä sopimusta, jolloin palveluntuottajasta päästään tarvittaessa muutaman vuoden jälkeen kuin itsestään eroon.

Maakuntaliiton mielestä (maksajaviranomainen) asiaa ei tarvitse kilpailuttaa jos perustalla on ko. kaltainen kumppanuus, eikä käytännössä muita toimijoita oikein voi olla ja kun kyseinen aktiviteetti on ikään kuin nykyisen yhteistyömme jatkoa. (43)

Kilpailuttamisvaihtoehto ei ole tullut edes mieleemme, koska nykyinen järjestelmä toimii ideaalisesti kunnan terveystoimen kokonaisuuden huomioiden ja toisaalta, sopimuksia nykyisen yrittäjän taholta ei ole missään vaiheessa lopetettu, vain jatkettu ilman että sopimuksissa olisi maininta määräajoista. ... Onko terveyskeskus lain mukaan velvollinen nyt tässä tilanteessa ryhtymään sairaankuljetuksen kilpailuttamiseen, kun edellä oleva otetaan huomioon? (693)

Kunnilla on halu jatkaa sopimuksia ja olemassa olevia kumppanuuksia suorahankintana myös niissä tapauksissa, joissa olemassa olevaa kumppanuutta ei juuri voi pitää strategisena, vaan kyseessä on normaali alihankintatyypinen sopimussuhde.

Voidaanko palvelun tuottajan kanssa tehdä jatkosopimus vuotta pidemmäksi ajaksi (4 vuotta) ilman kilpailuttamista? Molemmat osapuolet ovat tyytyväisiä toimintaan. (573)

Meidän mielestä alueellisen palo- ja pelastuslaitoksen tulisi kilpailuttaa siivouspalvelunsa, mutta palopäälliköt ovat toista mieltä että ”sopimusta voidaan jatkaa” mitä ei ole olemassa. (1166)

Voidaanko jatkaa kuitenkin esim. puoli vuotta eteenpäin nykyisen kanssa kilpailuttamatta? (407)

Hyvä kumppanuus on tavoiteltava tila useimmissa palveluhankinnoissa. Kumppanuuden tavoiteltu syvyys riippuu palvelusta, kaikissa palveluhankinnoissa ei automaattisesti haeta tiivistä kumppanuutta toimittajatahon kanssa. Kumppanuuden soveltaminen julkisiin palveluhankintoihin on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi, koska julkisen sektorin toiminnan viitekehys ja -kulttuuri estävät organisaatioiden välisten suhteiden ja luottamuksen syntymisen (Erridge & Greer 2000). Julkisen sektorin toiminnassa korostuvat säännöt, riskien välttäminen ja muutoksien vastustaminen, mikä osaltaan estää kumppanuuksien syntymistä (Erridge & Greer 2002, 509).

Julkisissa hankinnoissa on tähän asti korostunut epäluottamuksen kulttuuri, jossa toimittajat halutaan pitää ”käsivarren mitan päässä” omasta organisaatiosta. Lyhyet sopimusajat ja niistä johtuva nopeasyklinen kilpailuttaminen kuluttaa paljon resursseja hankintayksiköissä ja estävät käytännössä kumppanuudet hankinnoissa. (Erridge & Greer 2002, 510.) On äärimmäisen vaikeaa rakentaa luottamusta, jakaa informaatiota ja sitoutua kumppanuuteen, jos suhde kumppaniorganisaation on välimatkan säilyttävä ja sen määräävin piirre on toistuva kilpailuttaminen (Erridge & Greer 2002, 515).

Direktiivit tärkeimpänä eurooppalaisena hankintapolitiikkaan ja -käytäntöihin vaikuttavana tekijänä yhdessä byrokraattisten hallintoprosessien kanssa kaventavat mahdollisuuksia kehittää toimittajasuhteita. Ne kannustavat riskin välttämiseen enemmän kuin yksityissektorilta tuttuun riskinhallintaan, jota tarvitaan yhteistyöjärjestelyissä toimittajien kanssa. (Erridge & Greer 2002, 509.)

Kuitenkin tarve kumppanuuksien syntymiseen julkisissa hankinnoissa on edelleen olemassa huolimatta tiukasta byrokraattisesta kehyksestä, joka kaventaa vuoro-vaikutuksen muotoja, asettaa rajoituksia sopimuskausien pituuksille ja vaikeuttaa luottamuksellisten suhteiden syntymistä. Kumppanuuskonsepti onkin jossain määrin hankintojen kontekstissa muotoutunut kilpailun sisäiseksi kumppanuudeksi, joka ottaa huomioon kilpailuttamisen viitekehysten ja rakentuu toimijoiden välille nämä reunaehdot huomioiden. (Erridge & Greer 2002, 513.)

Palveluhankinnan kilpailuttaminen ja hankintaprosessin läpivienti tuntuvat aineiston mukaan viranhaltijoista korostetun vaikeilta siitä syystä, että toimipa palveluhankinnassa niin tai näin, lopputulemana olisi joka tapauksessa markkinaoikeus ja sen kuuluisat jonot, johon hankinta juuttuisi. Markkinaoikeuden pelko näytti estävän monessa tapauksessa urheilijoille tutun ”rennon suorituksen”, joita palveluhankinnoissa soisi monesti näkevänsä enemmän.

Markkinaoikeuden pelko johtui kysymysten mukaan sekä tarjoajien markkinaoikeusprosessilla uhkailusta hankintaprosessin eri vaiheissa että markkinaoikeuden

pitkistä käsittelyajoista, mikä aineiston muodostumisen ajankohtana käytännössä pysäytti hankinnan pahimmillaan useaksi vuodeksi⁸⁰.

Olemme kilpailuttaneet liiketoimintasuunnitelmavalmennushankinnan, josta nyt olemme saaneet yhdeltä tarjouskilpailun hävinneeltä sähköpostin välityksellä ja suullisesti reklamaation. Reklamaation tekijä haluaa ensisijaisesti oikaisua tarjousvertailuun ja toisaalta uhkaa viedä asian markkinaoikeuteen. ... Tarjoaja ei ole niihin [vertailuperusteisiin] tyytyväinen, vaan katsoo, ettei hän ole tullut oikein arvioituksi ja pisteytys hänen kohdallaan on liian alhainen. Me olemme tästä eri mieltä. Olemme arvioineet hankintaa nimenomaan kohderyhmää ajatellen. Mitkä ovat meidän vaihtoehtomme? Valitusprosessi ei ole toivottava vaihtoehto, koska se viivästyttää valmennuksen alkua ja siten haittaa kohderyhmän toimintaa. (330)

Ymmärrän, että lainsäätäjä on lainsäätäjä - mutta mikä meidät kunnat on saanut yhtäkkiä kuvittelemaan, että kunnan suurin tehtävä on hankintalain toteuttaminen ja markkinaoikeuden välttäminen? On unohtunut, että hankinnoilla on joku muukin pikkutehtävä - esimerkiksi kodin ja palvelun saaminen vanhuksille. ... Mikä on pahinta, mitä meille voisi tapahtua, jos teemme sopimukset nykyisten kanssa ja pyytäisimme tarjoukset sitten uusista paikoista kaikille? Vastatkaa pian, ettemme tee hätäpäissämme markkinatuomioistuimen pelosta huutolaismarkkinoita. (1044)

Nyt kuitenkin epävirallisia tietoja saanut yritys (hinnaltaan tarjoajista kallein) on ilmoittanut harkitsevansa valitusprosessin käynnistämistä, mikäli toimittajaksi valitaan toinen yritys (hinnaltaan tarjoajista halvin), koska he tarjoavat ilmaisia puhelintukipalveluita. Kysyisin nyt ennen lopullista päätöksentekoa onko näiden kahden yrityksen tarjousten ja tarjouspyynnön pohjalta mielestänne syytä varautua valitusprosessiin, mikä kääntyy tarjouksen pyytäjän tappioksi? (1168)

Pyrkimys kilpailuttamisen välttämiseen kokonaisuudessaan toistuu usein aineistossa. Monissa tapauksissa sekä kunta, että sen kumppanina toimiva yritys ymmärtävät säännösten noudattamisen tärkeyden, mutta hankintamenettelyjen työläys ja niiden mukanaan tuomat hallintoprosessit vaikuttavat negatiivisesti haluun kilpailuttaa ja kilpailla palvelun tuottamisesta (Erridge & Greer 2002, 519). Tehokkuutta tavoitel-

80 Markkinaoikeuden käsittelemissä asioissa keskimääräinen käsittelyaika esim. vuonna 2007 oli 14,1 kuukautta (Markkinaoikeus 2008). Vuonna 2008 markkinaoikeuteen saapui 587 uutta lainkäyttöasiaa, mikä on 38 prosenttia enemmän kuin edellisenä vuonna. Markkinaoikeus ratkaisi 643 asiaa. Määrä on 43 prosenttia enemmän kuin vuotta aiemmin. Ratkaistuista asioista suurin osa, yli 80 prosenttia, oli julkista hankintaa koskevia asioita. Vuoden lopussa markkinaoikeudessa oli vireillä 474 asiaa, mikä on 55 vähemmän kuin edellisenä vuonna. (Tilastokeskus 2009.) Vuonna 2009 keskimääräinen käsittelyaika oli 10 kuukautta. Markkinaoikeus ratkaisi vuonna 2009, kuten edellisenäkin vuotena, enemmän asioita kuin sinne saapui, eli siten se on onnistunut lyhentämään käsittelyaikoja ja purkamaan aiempina vuosina syntynyttä jutturuuhkaa. (Markkinaoikeus 2010.)

Taulukko 20. Markkinaoikeudessa ratkaistut asiat 2002–2008 (Tilastokeskus 2009).

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Markkinaoikeus	158	221	263	292	365	450	643

laan kilpailuttamisen välttämällä, mikä käytännössä ei kuitenkaan ole kestävä tapa toimia.

Nyt talousarvioehdotuksessa on teksti ”Yhtiölle maksetaan ostopalvelukorvauksena tai avustuksena enintään 175 000 euroa. Yhtiö päättää itsenäisesti määrärahan käytöstä.” Maininta avustuksesta on ilmeisesti lisätty, jotta välttyttäisiin kilpailutukselta. (17)

Voiko kunta lykätä kilpailutusta esim. tekemällä pitkäaikaisen sopimuksen palvelujen toimittajan kanssa ennen uuden lain voimaantuloa? (99)

Kilpailuttamisen vaativuus ja hankaluus näkyivät aineistossa asenteena aiheuttaen haasteita palveluhankinnoissa. Hankalana nähtiin niin tarjouspyynnön kuin tarjoustenkin tekeminen. Merkille pantavaa näissä tapauksissa on se, että ostopalvelun hankintaa ei kuitenkaan kyseenalaisteta, vaikka kilpailuttaminen halutaan välttää.

Viimeksi mainitun kohdalla ymmärtäisin haluttomuuden satsata työtä tarjouksen tekemiseen jos kilpailu tuntuu ylivoimaiselta. (88)

En väheksy lainsäädäntöä mitenkään, mutta epäilen että tarjouspyynnön laatiminen on sen verran vaativaa, e, että jokin virhe sinne väkisinkin pujahtaa; lopputulos olisi ennalta arvattu. (510)

Palveluhankinnoissa ongelmien taustalla on joissain tilanteissa myös halu käyttää tarjouspyynnössä määriteltyjä valintaperusteita siten, että valituksi tulee kunnan subjektiivisen näkemyksen mukaan oikea palveluntarjoaja. Vertailuperusteiden käytön tulisi tähdätä objektiivisesti parhaan tarjoajan valintaan (Kalima 2001, 195), mutta tarjousten vertailua tehtäessä joskus hankintayksikkö toteaa, etteivät vertailuperusteet tue ”oikean” voittajan valintaa.

Toinen lehdistä laittoi tarjoukseen selvityksen jakeluista ja Taloustutkimuksen tekemän lukijajapahtumatutkimuksen, mistä ilmenee, että ko. lehti luetaan paremmin kuin kilpailuva lehti. (Voimme valita tarjoajan lukijatutkimukseen perustuen?) (178)

Nyt tiedustelin miten tällaisessa tapauksessa sallitaan neuvottelut yksittäisten tarjoajien kanssa. Tiedämme, että yhdellä tarjoajalla on suunnitelmia, jotka eivät näy tarjouksessa, tarjouksen perusteella emme voi tehdä sopimusta hänen kanssaan. (1084)

Myös julkisia palveluhankintoja ja kilpailuttamista legitimoiti usein mentaliteettina tehokkuuden⁸¹ tavoittelu, kuten monia muita kunnan toimia ja kehittämistoimenpiteitä.

81 Tehokkuuden käsitettä käytetään useassa eri merkityksessä. Tehokkuus voidaan jakaa kolmeen eri tapaan ymmärtää se: tehokkuus panoksien ja tuotoksien suhteena toisiinsa (tekninen tehokkuus), tehokkuus suhteessa johonkin muuhun (toiseen yksikköön, aiempaan ajankohtaan – suhdekäsite) sekä tehokkuus yhteiskunnallisena optimitilana (allokatiivinen tehokkuus). (Kähkönen 2007, 28.) Julkisten hankintojen kontekstissa tehokkuudella tarkoitetaan useimmissa tapauksissa eräänlaista kaksinkertaista tehokkuutta, jossa suhdekäsitteellä tehokkuus verrataan julkisen sektorin teknistä tehokkuutta yksityisen sektorin tekniseen tehokkuuteen.

Hankintaprosessin virtaviivaistaminen omin päin ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa ole mahdollista edes tehokkuuden nimissä. Varsinkin hankinnan vähäinen arvo⁸², joka oli vanhan hankintalain aikana oikeuskäytännön mukaan suora hankinnan peruste, houkutteli vertaamaan hankintamenettelyn kuluja hankinnan arvoon siten, että tehokainta olisi ollut jättää hankinta kilpailuttamatta. Kansalliset kynnysarvot korjasivat sittemmin pienten hankintojen kilpailuttamiseen liittyvän tehottomuuden.

Kilpailuttamisen tarkoituksena on tehokkuuden lisääminen. Mitä mieltä olette, voisiko tehokkuus kunnassamme nousta kilpailuttamisella? (99)

Ihan vain työmäärän vähentämiseksi -tehoooo? (1057)

Aineiston perusteella kuntien ajatus siitä, miten kunnan tulisi tehdä yhteistyötä palveluhankinnoissa yksityisen sektorin toimijoiden kanssa ja hankintalakiin sisäänkirjoitettu kilpailuttamisen eetos eivät kohtaa. Kunnan mielikuva yhteistyöstä ja siihen liittyvistä käytänteistä sekä hankintalain vaatimukset näyttäytyvät aineiston mukaan usein vastakkaisina mentaliteetteina, vaikka niiden eri suuntiin vetävinä voimina pitäisi mahtua samaa palveluhankinnan kehykseen. Le Goffin (1978, 249) havainto siitä, että yhteiskunnan muuttuessa mentaliteetti muuttuu usein viimeiseksi, vaikuttaisi kuntien julkisten palveluhankintojen kohdalla paikkaansa pitämättömältä. Tilanne on aineiston perusteella päinvastainen siten, että hankintamentaliteetti kulkee lainsäädännön edellä.

6.2.5 Osaaminen

Osaaminen yläkategoriana oli lukumäärältään kaikkein suurin kategorioihin koodattujen havaintoyksiköiden suhteen. Osaamisen yläkategoria oli kuitenkin sisällöltään suhteellisen homogeeninen eikä sen vuoksi siihen koodattujen havaintoyksikköjen suuresta lukumäärästä huolimatta eroa painoarvoltaan muista yläkategorioista.

Osaaminen voidaan määritellä kyvyksi tai kyvykkyydeksi, yksilöiden osaamiseksi, tiedoksi ja taidoksi, jonka työntekijät tuovat mukanaan organisaatioon ja jota he työssään käyttävät (Stähle & Grönroos 1999, 73). Otalan (1996, 76–77) mukaan osaaminen koostuu tiedoista, taidoista, asenteista, kokemuksista, konteksteista, kontakteista ja arvoista.

Osaaminen viestii hallitsemisesta ja siihen liittyy välittömästi positiivinen vivahde (Näsi & Neilimo 2006, 72.) Osaaminen on taidon soveltamista sosiaalisessa kontekstissa, relationaalisesti. Se on aktiivista ja dynaamista tietämistä (knowing), jossa tiedon

82 Hankintalain mukaan hankinta voidaan tehdä ilman tarjouskilpailua vain erityisestä syystä, jollaisena aikaisemmassa hankintalaissa oli mainittu esimerkinomaisesti hankinnan vähäinen arvo. Nykyisessä hankintalaissa hankinnan vähäinen arvo korvaantui kansallisilla kynnysarvoilla, joiden alapuolelle jääviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia. Hankinnan vähäisestä arvosta ei oltu vahvistettu mitään kiinteää euromäärää, vaikkakin oikeuskäytännössä hankinnan vähäinen arvo asettui hankinnan kohteesta riippuen muutamasta tuhannesta markasta n. 10 000 markkaan (ks. esim. kilpailuneuvoston päätös 89/690/2001, jonka mukaan hankintaa ei tarvinnut kilpailuttaa, kun hankinnan ennakointi arvo oli 5 100 mk, vaikka kokonaisarvoksi osoittautui 13 800 mk). Eräänä mittapuuna hankinnan vähäisen arvon mittaamiseen pidettiin sitä, että hankintamenettelyn kulut ylittäisivät itse hankinnan arvon.

sisältö ja sen soveltaminen yhtyvät. (Raivola & Vuorensyrjä 1998, 13.)

Hankintaprosessissa tarvittavaa osaamista ovat tarkastellut Rantanen, Kilpiö, Haho & Vänttinen (2007) vanhuspalveluiden osalta. Tarvittavan tietoperustan näkökulmasta hankintoja ja kilpailuttamista sosiaali- ja terveyspalveluissa on taas tutkinut Willberg (2006).

Rantasen et al. (2007, 108) mukaan hankintaprosessin menestyksenkäs läpivieminen vaatii osaamista viidellä eri osa-alueella: tietämys, taito, kokemus, kontaktit ja organisaatiokulttuuri. Tietämyksellä tarkoitetaan (ibid.) kykyä hyödyntää tietyn aihealueen informaatiota, menetelmiä ja malleja. Tietämyksen erottaa tiedosta se, että siinä informaatiota osataan itse käsitellä ja sisäistää. Hankintaprosessissa korostuu juridinen tietämys, johon kuuluu sekä lainsäädännön että oikeuskäytännön tuntemus.

Taito on tiedon ja tietämyksen soveltamista käytäntöön. Hankintaprosessissa vaa-
dittavia taitoja ovat laadun, strategian ja osaamisen johtaminen, kumppanuudenhallinta ja tiettyyn hankintaprosessin osan toteuttamiseen liittyvät taidot, kuten tarjouksen laatiminen tai tuotteistaminen. Myös ihmissuhdetaidot ovat tärkeitä hankintaprosessin läpiviemiselle. (Ibid.)

Kokemuksen osuus korostuu hankintaprosessissa tarvittavana osaamisalueena erityisesti tarjouspyynnön laatimisessa ja vertailuperusteiden määrittämisessä. Kontaktit taas voivat olla henkilöitä, jotka ovat ratkaisevassa asemassa hankintaprosessin kannalta, tai ne voivat olla kirjallisia tai sähköisiä tietolähteitä. Hankintaprosessissa korostuvat kontaktit sekä nykyisiin että potentiaalisiin kumppaneihin ja vertaisverkostoihin. (Ibid.)

Organisaatiokulttuuri sisältää arvot, asenteet ja organisaatiossa vakiintuneet toimintatavat (ibid.). Organisaatiokulttuuriin kuuluvien asioiden hallitseminen voi helpottaa suoraan hankintaprosessin läpiviemistä sekä organisaation oman toiminnan kautta (esimerkiksi jatkuva kehittäminen) että kumppaneiden kannalta (esimerkiksi toiminnan hyvä laatu).

Willbergin (2006, 103) mukaan asiatiedolla on keskeinen rooli kilpailuttamisen pohjana. Asiatiedolla tarkoitetaan lainsäädännöllisiä, taloudellisia ja toiminnallisia tietoja, kuten oman tuotannon suoritettuja. Kilpailuttamisen tekniseen osaamiseen liittyvät tiedot korostuvat viranhaltijoiden työssä.

Palveluhankintoja tekevien viranhaltijoiden henkilökohtainen kilpailuttamiseen liittyvä tietotaito ja osaaminen oli Willbergin (2006, 104) mukaan riittämätöntä. Viranhaltijoilla on suuri lainsäädännön ja sopimustekniikan osaamisen tarve, poliitikoilla taas palvelutuotannon ja -hankintojen kokonaisuuksien ja suurten linjojen hahmottamisen osaaminen korostuu.

Willbergin (2006, 105–106) mukaan tietoa hankitaan epävirallisista ja kollegiaalisista kanavista kuten muista kunnista vastaavista kilpailutuksista. Viranhaltijoiden verkostot, joissa tietoa vaihdetaan, ovat luonteeltaan epävirallisia ja niissä on suuri luottamus jäsenten lojaalisuuteen ja ammatillisuuteen. Selkeiden hyötynäkökulmien lisäksi menettelyssä on vaaransa. Mikäli tarjouspyyntöasiakirjoissa on esimerkiksi syrjiviä ehtoja, ne monistuvat muiden kuntien tarjouspyyntöasiakirjoihin ja virhe alkaa elää omaa elämäänsä. Myös kokemuksen puute korostuu tällöin. Tarjouspyyntöasiakirjoihin kirjataan lausekkeita, joiden sisältöä ei tunneta.

Kuntien viranhaltijoiden ja poliitikkojen kokemukset kilpailuttamisesta ovat merkittävä tietolähde palveluhankinnoissa. Tämäkään tiedonhankintatapa ei ole luonteeltaan järjestelmällistä, vaan tieto koostuu sattumanvaraisesti henkilökohtaisten intressien ja suhteiden pohjalta. (Willberg 2006, 106.)

Ylivoimaisesti laajimmaksi kategoriaksi koko tutkimusaineistossa muodostui lakien tuntemisessa olevat puutteet. Hankintalakia koskeva osaamisvajae oli luonnollisesti suurin ryhmä kategoriassa, mutta sen lisäksi myös sopimusjuridiikkaa sekä julkisuuslakia koskevat kysymykset olivat aineistossa runsaasti edustettuina. Edellä mainittujen lisäksi kuntalakia (oikaisuvaatimus) ja hallintolakia sekä joitain erityislakeja koskevia kysymyksiä oli aineistossa jonkin verran.

Missä vaiheessa tarjousasiakirjat tulevat julkisiksi muille kuin asianosaisille, kun kunta tekee puitesopimukset tarjouskilpailussa hyväksytyjen yritysten kanssa. (129)

Mitä voidaan tarjouksen hinnasta kertoa lehdistölle? Voidaanko kertoa, millainen ero euroissa oli verrattuna toisiin tarjouksiin, millainen laatuero (jos valinnan perusteena) oli verrattuna muihin tarjouksiin? (321)

Toinen asia joka vieläkin herättää keskustelua on hinnantarkistusindeksi, varsinkin kun naapurikaupungista löytyi tuore esimerkki: Palveluntuottaja voi esittää tilaajalle perusosan tai/lisäpalvelun hinnan muutosta, jos Tilastokeskuksen ilmoittama elinkustannusindeksi muuttuu vuodessa yli 3 prosenttia lähtökohtana tilanne 1.1.2007. Hinnan muutos voi olla enintään elinkustannusindeksin muutoksen suuruinen. Onko ko. viittaus elinkustannusindeksiin ok? (352)

Edellyttääkö ostopalvelusopimus aina kilpailuttamisen nykyisen hankintalain mukaan? (393)

När vi gör offertjämförelse av banklån så vilken besväransvisning ska bifogas till beslutet? Kan de överklaga till marknadsdomstolen? (769)

Mitä tarkoittaa asetuksen nro 380/1998 3 § 2. mom? (874)

Onko jokin laki tai asetus, joka määrittää millainen ateriakuljetukseen soveltuvan ajoneuvon / kaluston tulee olla ? Miten on kuomulla varustetun peräkärryn laita (voiko käyttää, mitä ehtoja tai vaatimuksia on)? (1160)

Lakien tuntemisen puutteet -kategorian suuruus on huomiota herättävä. Palveluhankintoja tekevien viranhaltijoiden ja toimihenkilöiden voidaan hyvin olettaa tuntevan perusteet niin kunta-, hallinto- kuin hankintalaistakin. Näin ei kuitenkaan aineiston valossa näytä olevan. Aineiston perusteella voidaan todeta hankintoja tekevän kuntien henkilöstön ajautuneen suhteellisen kauas byrokratiateoriassa virkamiehille asetetuista vaatimuksista. Sen mukaan virkamieheltä vaaditaan ensisijaisesti kahta ominaisuutta, kuuliaisuutta ja tiedollista asiantuntemusta. Kvalifioitunutta byrokraattia voi siten kuvata puolueettomaksi, hallitsevalle järjestykselle lojaaliksi hallinto-oikeuden osaa-

jaksi, koska hallinto perustuu lakiin. (Vartola 2009, 31.) Kvalifioituneen byrokraatin ominaisuuksiin kuuluu julkisten hankintojen kohdalla myös kustannus- ja taloustiedon hallinta, jossa siinäkin on paikoin toivomisen varaa (ks. Lundström 2003, 53).

Honkalan ja Karjalaisen tutkimuksen (2007, 13) mukaan pienten ja keskisuurten yritysten mielestä kuntien hankintalainsäädännön tuntemus ja soveltamisen osaaminen ei myöskään saa mairittelevaa arvosanaa. Vastaajista 29 prosenttia arvioi kuntien hankintahenkilöstön osaamisen melko tai erittäin huonoksi, mikä oli merkittävästi suurempi osuus kuin valtion hankintayksiköiden henkilöstön kohdalla. Vastaavasti melko tai erittäin hyväksi kuntien hankintalainsäädännön tuntemuksen ja sen soveltamisen osaamisen arvioi 26 prosenttia kyselyyn vastanneista pienistä ja keskisuurista yrityksistä.

Kuntien toiminnan kannalta keskeisten lakien osaamisen puutteet kertovat omalta osaltaan maailman monimutkaistumisesta ja sen hallinnan vaikeudesta (ks. Anttiroiko & Haveri 2007, 166). Lakien tuntemisesta on tullut erityisosaamisala, joka on kuntaorganisaatioissa siirretty aineiston valossa kokonaisuudessaan lakimiesten harteille. Tämä osaltaan mystifioi julkisia palveluhankintoja edelleen toimintona, joka on vaikea ja johon tarvittavaa erityisosaamista ei välttämättä ole omassa organisaatiossa.

Toiseksi suurin kategoria, joka aineistosta muodostui, oli puutteellinen oikeuskäytännön tuntemus. Tämä kategoria pureutuu julkisten hankintojen osaamisvaateiden ytimeen ja eksplikoi suoraan sitä, miksi julkiset hankinnat ovat vaikeita. Oikeuskäytännön tuntemus siinä laajuudessa, kuin mitä onnistuneen palvelujen hankintaprosessin läpivieminen edellyttää, tarkoittaa käytännössä, että hankintaa hoitavan kunnan työntekijän täytyy olla erittäin perehtynyt hankintatematiikkaan. Tämä harvoin onnistuu tarvittavassa laajuudessa oman toimen ohella ja kuitenkin varsinkin palveluhankinnat tehdään kunnissa suurimmaksi osaksi hajautetussa hankintatoimessa (HE 50/2006 vp, 13).

Koska hankintoja koskeva oikeuskäytäntö on varsin laajaa, ovat sitä koskevat kysymykset ryhmitelty seuraavassa aihealueittain.

Palvelun tuottamispaikan määrittelyyn⁸³ liittyvät kysymykset ovat varsinkin sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnassa haasteita aiheuttava aihealue. Kunnat tasapainoilevat hankinnan ehtojen syrjimättömyyden ja palveluiden saavutettavuuden välillä.

Voiko tarjouspyynnössä rajata palvelu tuotettavaksi omalla paikkakunnalla, tai korkeintaan kohtuullisen välimatkan päässä omasta paikkakunnasta (esim. 20 km), koska on kyse tämän laatuudesta palvelusta? (27)

Voidaanko hintaa arvioidessa huomioda myös potilaalle aiheutuvat matkustuskustannukset. Jos tarjoajia on esim. Lahdessa, Helsingissä ja Tampereella, potilaille ja saattajille aiheutuu matkakustannuksia jos he joutuvat kulkemaan Tampereelle tai Helsinkiin. Voidaanko tarjouspyynnössä ilmoittaa, että hankintakustannuksina huomiodaan myös tutkimukseen pääsystä aiheutuvat kustannukset jotka arvioidaan matkana keskussairaalaista kyseiselle paikkakunnalle; junamatka + taksimatka kau-

83 Oikeuskäytännön mukaan (ks. esim. MAO 176/04) hankintayksikkö oli menetelty virheellisesti, kun se oli käyttänyt tarjouspyynnössä kokonaistaloudellisen edullisuuden arviointiperusteena tarjoajan toimipisteen sijaintia, mikä oli suosinut paikallisia tarjoajia ja siten syrjinyt muita tarjoajia.

pungin sisällä (238)

Voiko tarjouspyynnössä olla ehtona / perusvaatimuksena, että palveluasumisyksikön tulee sijaita kaupungissamme? Mikäli sijainti ei ole lei saa olla ehtona, voidaanko välimatkasta antaa pisteitä eli mitä lähempänä kaupunkiamme sijaitsee sitä paremmat pisteet tarjoaja saa? Vai voidaanko se katsoa syrjiväksi ja liikaa omaa aluetta suosivaksi? (460)

Tarjousten tekemiseen varattava aika aiheuttaa kysymyksiä varsinkin niissä tapauksissa, joissa hankinnan aikataulu on kiireinen. Vähimmäismääräajat vaikuttavat hankinnan läpiviemiseen varattavaan kokonaisaikaan, mutta ovat kuitenkin useimmissa tapauksissa, varsinkin vaativissa palveluhankinnoissa, murto-osa ajasta, joka kuluu hankinnan suunnittelusta hankintasopimuksen allekirjoittamiseen. Vähimmäismääräaikaisten tavoitteena on turvata tarjoajille riittävä aika ilmoittautua tarjouskilpailuun, tutustua tarjouspyynnön sisältöön ja laatia tarjous (Pekkala 2007, 251). Vaikka hankintasäännöksissä ja oikeuskäytännössä määritellään vähimmäismääräajat⁸⁴, kunnan on joka tapauksessa otettava huomioon määräaikoja asettaessaan hankinnan monimutkaisuus, laajuus ja luonne. Myös tarjoukseen liittyvien todistuksien ja selvitysten hankkimiseen ja laatimiseen tarvittava aika on otettava huomioon varsinkin pienemmissä palveluhankinnoissa, joissa määräajat ovat lyhyempiä.

Riittääkö tarjouksen ajaksi n. 2,5-3 vkoa? Alle kynnyksarvon olevasta hankinnasta? (94)

Kuinka pitkä on oltava tarjousten jättöaika ja voidaanko ilmoitus julkaista ainoastaan kunnan virallisissa ilmoituslehdissä. (679)

Julkisissa hankinnoissa tarjoajalla on vastuu tarjouksen toimittamisesta määräaikaan mennessä kunnalle⁸⁵. Hankintayksiköille aiheutuu kuitenkin useissa tapauksissa ongelmia tarjoajien toimittaessa tarjouksia eri muodossa kuin tarjouspyynnössä on edellytetty. Oikeuskäytännön mukaan kunta voi ottaa tarjoukset vastaan siten kuin tarjouspyynnössä on ilmoitettu: paperiversiona kirjaamoon, sähköisesti tai muulla tarjoajia syrjimättömällä tavalla. Vain ajoissa toimitetut tarjoukset voi hyväksyä tarjousvertailuun. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 195.)

Kysymykseni kuuluu tuleeko tarjous ottaa mukaan vertailuun kokonaisuudessaan, vai hylätä koko tarjous myöhästyneenä? (96)

Onko sähköpostitse tullut tarjous katsottava aikanaan saapuneeksi, vaikka sama tarjous tuli kirjeitse myöhässä? Tarjouspyynnössä oli maininta, että tarjoukset tulee jättää viimeistään 1.9.2005 osoitteella [osoite]. Pitääkö kirjeellä lähetetty tarjous olla allekirjoitettu vai riittääkö pelkkä koneella kirjoitettu nimi? (1491)

⁸⁴ Hankintal 36–38 §

⁸⁵ Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 4.2.2003 T 810 todettiin, että tarjouksen saatua neljä minuuttia määräajan jälkeen, tarjous olisi tullut hylätä myöhästyneenä. Vastuu viestin perillemenosta on lähettäjällä.

Tarjouksen hyväksyminen mukaan tarjousvertailuun tilanteessa, jossa tarjoaja on markkinoille vasta tulossa oleva uusi toimija, aiheuttaa kunnille haasteita. Oikeuskäytännön⁸⁶ valossa tarjous tulee ottaa mukaan vertailuun, mikäli tarjoaja pystyy uskottavasti esittämään, että toiminnan alkaessa sillä on palvelutuotannossa tarvittavat tilat, resurssit ja vastaavat edellytykset käytettävissään.

Jos tarjoajan tarjouksesta käy selville, etteivät nämä henkilöstölle asetetut kriteerit täyty riittävästi nykyisellä henkilöstöllä niin, että yksikkö voitaisiin hyväksyä myöhemmin

hoitotason yksiköksi, voidaanko tarjous sulkea pois tällä perusteella tarjouskilpailusta ... Mitä sanoo oikeuskäytäntö, semminkin jos yritys on mahdollisesti saamassa asiakkaakseen isohkon kuntamme eikä tietysti ole siihen voinut vielä varautua. Sama kysymys koskee sairaankuljetusajoneuvoa. Jos/kun yrityksen täytyy hankkia toinen ajoneuvo, riittääkö, että se ilmoittaa sen hankkivansa kaikki vaatimukset täyttävänä, jos se voittaa kilpailutuksen. Aikaa vuodenvaihteeseen on vähän, mutta onko tarjouksen pyytäjällä edes mahdollisuutta arvioida henkilöstön tai auton saatavuutta (siis tarjoajan mahdollisuutta vastata ”huutoonsa”), kun se ei voi olla perillä työ- tai ambulanssimarkkinoista... (124)

Voidaanko tarjouskilpailusta hylätä tarjoajat, joilla ei vielä ole toimitiloja, lupia yms. eli tarjoaja, joka olisi mahdollisesti syntyvän sopimuksen puitteissa perustamassa toimintaa? (965)

Onko kyseisenlainen tarjous yhtä ”pätevä” kilpailutuksen suhteen, kuin niillä palvelun tarjoajilla joilla on osittain tarpeelliset tilat toiminnalle. (1099)

Markkinakartoituksen tekeminen ei sen tarpeellisuudesta huolimatta ole itsestään selvä osa hankintaprosessia. Ennen hankintaa kunnan tulisi kartoittaa potentiaalisia tarjoajia ja käydä heidän kanssaan markkinavuoropuhelua. Kunta voi tehdä markkinoille tietopyynnön⁸⁷, jolla voidaan pyytää potentiaalisilta tarjoajilta tietoa hankinnan kohteena olevasta palvelusta. Kunta voi järjestää myös tarjoajien kuulemistilaisuuksia tai pyytää tarjouspyynnön luonnokseen avoimesti ja syrjimättömästi kommentteja markkinoilta. (Kuusniemi-Laine & Takala 2007, 75.)

Voimmeko lähettää muutamalle palveluntuottajalle tarjousasiakirjat kommentoitavaksi ennen hankintailmoituksen julkaisemista ja tarjouspyynnön virallista lähettämistä? (180)

86 Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu (MAO 81/08), ettei tarjoajalta voida edellyttää, että sillä jo tarjouksentekohetkellä täytyisi olla käytettävissään palvelun tuottamisessa tarvittavat resurssit tai tarpeelliset luvat elinkeinon harjoittamista varten. Riittävää on, että tarjoaja on hankintayksikölle luotettavalla todennäköisyydellä osoittanut, että sillä on sopimuksen täyttämisen alkaessa edellytykset palvelun tuottamista varten.

87 Tietopyynnöstä käytetään myös termejä tekninen vuoropuhelu (RFI, request for information) ja budjetäärinen kysely.

Markkinoiden toimimattomuus johtaa valitettavan usein tilanteeseen, jossa kunta saa vain yhden tarjouksen avoimesta ja laajasta ilmoittelusta huolimatta.⁸⁸ Ongelma on sukua vajavaiselle kilpailulle, jota varsinkin aikaisemmin esiintyi suomalaisessa kontekstissa jossain määrin. Syynä vajavaiseen kilpailuun on ollut intressi tukea kunnan alueella toimivia yrityksiä niin työllisyys- kuin muistakin taloudellisista syistä. Toisinaan hankintayksikkö on pyrkinyt edistämään tietyn yrityksen tai yritysryhmän toimintaa keskittämällä hankinnat kilpailuttamatta kyseiselle toimijalle. Vajavainen kilpailu on saattanut käytännössä merkitä hintatason nopeaa nousua eräillä aloilla. (Kalima 2001, 21.) Nykyisin tilanne palveluhankinnoissa on kuitenkin enemmänkin sen suuntainen, että kunnan haluaa kilpailua ei synny laajasta ilmoittelusta huolimatta.

Jos on saanut tarjouskilpailussa vain yhden hyväksyttävissä olevan tarjouksen, onko se pakko hyväksyä vai voiko hankinnan keskeyttää? (464)

Kangasniemellä on kilpailutettu sairaankuljetuspalvelut ja saatu yksi tarjous. Onko tarjous hyväksyttävä vai onko muita mahdollisuuksia? (649)

Oikeuskäytäntöä on olemassa laajasti tarjousten vertailusta ja valinta- ja vertailuperusteiden käytöstä⁸⁹. Halvimman hinnan ja kokonaistaloudellisen edullisuuden käyttö valintaperusteena ei aineiston valossa ole vielä täysin selvää kunnissa.

Jos tarjouspyynnössä on mainittu hankinnan valintaperusteeksi kokonaistaloudellinen edullisuus ja siihen liittyvät valintakriteerit, niin voiko lopullista hankintapäätöstä tehdä pelkästään hinnaltaan halvimman mukaan? (682)

Mikäli tarjouspyynnössä ei ole mainittu, että valitaan kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous, eikä ole mainittu painoarvoja (esim. laatu 70 % ja hinta 30 %), niin voidaan kuitenkin arvioinnissa käsitellä tarjouksia vertaillen kokonaistaloudellisuutta, vai pitääkö valita halvin hinnan perusteella? (1615)

Markkinaoikeuden toimintatapojen, markkinaoikeusprosessin ja markkinaoikeuden päätöksen toimeenpanon osaamiseen puutteet olivat yksi kategoriarypäs, jotka muodostivat aineistossa oman kokonaisuutensa. Käytännössä kysymysten taustalla vaikutti se, että markkinaoikeuden toiminnasta on saatavilla verrattain vähän tietoa ja tieto markkinaoikeusprosessista ja siihen liittyvistä toimista kertyy vain kokemuksen kautta. Kuntakentälle kertyy kokemusta markkinaoikeuden toiminnasta noin 400 tapauksen vuosivauhdilla.

Monien markkinaoikeuden toimintaan liittyvien kysymysten taustalla on kokemuksen puute markkinaoikeusprosessista. Tilanteessa, jossa kunnan tekemästä hankintapäätöksestä on tehty valitus, tiedontarve on ilmeinen. Markkinaoikeuden toimintatapojen tuntemattomuutta ei kuitenkaan voida pitää keskeisenä puutteena

⁸⁸ MAO 372/07 ja 373/07.

⁸⁹ Vertailuperusteita koskevia markkinaoikeustapauksia on olemassa runsaasti, niistä viimeaikaisina esimerkkeinä voidaan mainita mm. MAO 351/10 ja 333/10. Valintaperustetta (kokonaistaloudellinen edullisuus tai halvin hinta) koskevia markkinaoikeustapauksia ovat mm. MAO 213/08, 42/07 ja 106/05.

kuntien palveluhankintojen osaamispohjassa. Sen sijaan hankaluuksia aiheuttaa epätie-toisuus siitä, miten hankintayksikön pitäisi toimia meneillään olevan muutoksenhaun aikana.

Tarkoittaako toimeenpanonkielto aina sitä, että aikaisempaa hankintasopimusta on jatkettava entisen ja mahdollisesti valituksen tehneen tarjoajan kanssa? Mitkä ovat sallitut tilapäisjärjestelyt, joista ei aiheudu rangaistusseuraamuksia? Tilapäisjärjestelyt voivat olla hyvinkin pitkäaikaisia MAO:n nykyisessä tilanteessa, ja terveydenhuollon yksiköiden on pystyttävä toimimaan toimeenpanonkiellon aikanakin. (249)

Meillä on sairaanhoitopiirissä kilpailutettu lääkinnällisen kuntoutuksen ostopalveluista fysioterapiapalvelut ajalle 1.3.2005–28.2.2007. Yksi palveluntuottaja valitti tekemä-tämme päätöksestä markkinaoikeuteen ja asia on yhä siellä käsittelyssä. Olemme nyt valmisteelleet uutta tarjouskilpailua, koska uusi kausi alkaa 1.3.2007. Osaatko sanoa onko estettä kilpailuttamiselle kun asia on vielä kesken markkinaoikeudessa. (190)

Markkinaoikeuden päätöksen toimeenpanossa oli myös puutetta osaamisesta. Vaikka markkinaoikeuden päätöksessä selkeästi sanotaan, mitä oikeus määrää kunnan tekemään virheen oikaisemiseksi, kunta useissa tapauksissa haluaisi toimia jollain muulla tavalla. Esimerkkinä tällaisesta on uuden kilpailutuksen järjestäminen uuden tarjousvertailun ja hankintapäätöksen sijaan.

Markkinaoikeus kumosi päätöksellään ... hallinnon ja talouden tarkastuspalvelujen hankintaa koskevan päätöksen ja määräsi tekemään asiassa uuden tarjousvertailun ja hankintapäätöksen. ... Tarjouspyynnössä ilmoitettiin, että tarjouksista hyväksytään se, joka on kokonaistaloudellisesti edullisin, jonka arviointiperusteina ilmoitettiin käytettävä palvelun laatua ja hintaa. Tarjouspyynnöstä kävi MAO:nkin mukaan ilmi, millä seikoilla on merkitystä laatua arvioitaessa. Onko nyt tässä vaiheessa mahdollista ja oikein asettaa näille seikoille painokertoimia ilman, että ne saatettaisiin tulkita jotakin/joitakin tarjoajia syrjiväksi? (592)

Osaamisen puutteet konkretisoituvat hankinnoissa, joiden kohde tai ehdot ovat hanka-lasti määriteltävissä. Hankaluus tässä yhteydessä ei luonnollisesti ole objektiivisesti mi-tattavissa. Kunnan ja viranhaltijan kokemuksella palveluhankinnoista on suuri merkitys sille, mitkä palveluhankinnat mielletään monimutkaisiksi. Hankinnan kohteen mää-rittely on kuitenkin osaamismielessä kohtalonkysymys onnistuneen palveluhankinnan kannalta. Mikäli hankinnan kohteen kuvauksen tekevän viranhaltijan osaaminen ei ole riittävää, ei kunta todennäköisesti tule saamaan sen kaltaisia tarjouksia, että hankinnassa päästäisiin hyvään lopputulokseen. Myös vertailuperusteiden määrittäminen aiheut-taa hankaluuksia hankinnoissa, ostajalla on usein oletus palvelukohtaisten oikeiden vertailuperusteiden olemassaolosta. Kuitenkin vertailuperusteiden määrittäminen perustuu ensisijaisesti hankinnan kohteeseen sekä hankinnan paikalliseen kontekstiin eikä yleispätevistä standardinomaisista mallivertailuperusteista.

Henkilö tai yritys on ideoinut tai kehittänyt aivan uuden tuotteen tai toimintamallin. Tämän perusteella tehdään yritysten synnyttämiseksi tai kehittämiseksi projekti, joka saa julkista rahoitusta. Projektin käynnistäminen edellyttää kilpailuttamista. Miten kilpailuttamisessa suojataan keksijän/kehittäjän asema, sillä jos tarjouspyynnössä kerrotaan laajasti ko. ideasta ja toteuttamistavasta, niin tietääkseni rikotaan julkisuuslain 7 ja 24 § rinnastuksia liikeideaan ja liiketoimintasuunnitelmaan ja niiden salassapitovelvollisuuteen? (409)

Jos tehdään puitesopimukset, vaikka 4 toimittajan kanssa. Kyseessä olisi koulutusprojektit, mutta tarve tulee ulkoapäin asiakkailta meille. Joten kysyisin, kuinka tärkeä olisi maininta volyymista, onko se kynnyskysymys ettei voitaisi tehdä puitesopimusta, koska ei tiedetä tulevaa volyymia esim. seuraavasta 2 vuodesta? (1001)

Kunta on päättänyt kilpailuttaa vanhusten tehostetun asumispalvelun, paikkoja 20, sopimus on ajateltu 3 tai 4 vuoden pituiseksi (+ optiot 1+1). Sopimusmuotona puitesopimus. ... Hankinnan arvo tulee olemaan n. 1 984 000–2 752 000e pituudesta riippuen. Mitä ilmoitusmenettelyä on käytettävä, ja mitkä ovat määrääjät? ... hankinta toteutetaan kokonaistaloudellisesti edullisimman vaihtoehdon mukaan, mikä olisi sopiva suhde laadun ja hinnan määrittelyssä? (27)

mitkä ovat tällaisen asiantuntijan valintakriteerit. Mietimme, että pelkkä hinta ei olisi hyvä, mutta mitä muita kriteerejä tällaisessa hankinnassa kannattaisi käyttää? (973)

Kokemuksen puute on merkittävä ongelmien aiheuttaja palveluhankinnoissa. Asiaa ei lievennä se, että palveluhankinnoissa kilpailuttamissykli on verrattain pitkä, jolloin saman palvelun uusi kilpailuttaminen tapahtuu mahdollisesti 4-6 vuoden välein. Poikkeuksen edelliseen tekevät kuljetuspalvelut, joiden sopimuskaudet ovat usein vain yhden vuoden mittaisia. Kokemuksen puute palveluhankinnoista muodostui yhdeksi suurimmista kategorioista. Kokemusta hankintaosaamisen tärkeänä elementtinä korostavat myös Rantanen et al. (2007, 108).

Miten menetellään kun ollaan hankkimassa esimerkiksi esimiesvalmennusta, tai jotain muuta johdolle tarkoitettua koulutusta? (78)

Kuinka ohjaatte pankkiliikennepalvelujen kilpailuttamisessa? Mitä pitää erityisesti ottaa huomioon? Onko olemassa ”mallia” kilpailuttamiselle? (367)

Meidän pitäisi kilpailuttaa työterveyshuoltopalvelut. Sitä ei ole aikaisemmin tehty. Ja me ei osata suoraan sanottuna sitä tehdä. Onko sinulla mallitarjouspyyntökirjettä olemassa ja/tai tiedätkö onko mikä kunta kilpailuttanut tämän palvelun? (1095)

Onko sinulla mallitarjouspyyntökirjettä olemassa ja/tai tiedätkö onko mikä kunta kilpailuttanut tämän palvelun? (1667)

Osaamisen puutteet näkyvät myös olemassa olevien sopimuksien huonona tuntemisena. Tavaton ei myöskään ole tilanne, jossa kunta itsekkään ei ole selvillä siitä, mitä haluaa hankkia ja millaisia ominaisuuksia se hankittavalta palvelulta haluaa edellyttää.

Olemme nyt itekin vähän ihmeissämme, mitähän me nyt oikein haluttiin kun tarjousta tehtiin! (957)

Kategorian yleinen osaamisen puute hankinnoissa suuruus on huomiota herättävä. Kategoriaan on koodattu kaikki kysymykset, joista selkeästi oli havaittavissa, että kysyjällä oli erittäin heikot tiedot julkisista hankinnoista palveluhankintaa tehdessään.

Keitä määräykset julkisten hankintojen kilpailuttamisesta koskee? (108)

Miten laajalti tulkkeja pitää etsiä? (393)

Onko tämä palveluasuminen siis vielä virallisesti kilpailutettava, esimerkiksi jonkin sellaisen yrittäjän varalta, joka haluaisi tulla tänne kuntaan ko. palvelua tarjoamaan? (1161)

Olen järjestämässä kilpailutusta koulutuksesta ja konsultoinnista. Onko tarjouspyynnössä oltava valitusositusta? (1419)

Miten henkilöstölle järjestettävää koulutusta koskee kilpailu? (1424)

Minä joudun todennäköisesti valmistelevaan kilpailuttamista mahdollisimman pitkälle ja niinpä kysynkin Sinulta, voisitko Sinä antaa minulle tietoa ”pähkinänkuorossa” kilpailuttamiseen ja oppilaskuljetuspalvelujen hankintaan liittyviä käytänteitä ja laillisuusseikkoja. (1650)

Viranhaltijan menettelyvirhe hankintaprosessin aikana aiheuttaa joissain tapauksissa ongelmia palveluhankinnoissa. Menettelyvirheen taustalla usein on inhimillinen halu palvella tarjoajia hyvin hyvän hallintotavan hengessä, mutta tuloksena tästä saattaa kuitenkin olla tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun vaarantuminen.

Kyytien määrän tulkintaa hän kysyi puhelimessa, jolloin kyytien määrän hankintayksikkö tulkitse väärin. Kun itse olin puhelimessa, en kuitenkaan tätä tietoa antanut niin, että olisin sanonut esim. että, ”asia on varmasti näin”. Lisäksi tarjouspyynnössä todetaan, ettei lisätietoja anneta puhelimessa vaan niitä on kysyttävä kirjeitse tai s-postitse, jolloin vastaukset annetaan kaikille tarjoajille. ... Voitteko arvioida, mitä kohtaa MO hankintalain ”tuomiopykälän” kohdasta soveltaa, kun hankintayksikkö myöntää, että tarjoajaa on em. tavalla johdettu harhaan unohtamatta kuitenkaan tarjoajan vastuuta siitä, miten lisätietoja tarjousasiakirjojen mukaan piti kysyä? (65)

Ensimmäinen virhe oli, että ei ollut kellonaikaa, mutta oliko toinen virhe, että tarjous hyväksyttiin? (674)

Palveluhankinnoissa esiintyvien ongelmien taustalla saattaa olla myös hankintaa konsultoivan asiantuntijatahon osaamisen puutteet. Aineistossa tällainen tapaus esiintyi vain kerran, mutta samalla se kertoo ilmiön olemassaolosta.

Olen ymmärtänyt, että hankintasopimusten maksimiaika olisi 4 vuotta. ... Olen nyt kilpailuttamassa kuntaan palveluasumista, jossa niinkään pidettäisiin 4 vuoden sopimuksesta kiinni. Katson kuitenkin esim. Hilmaa, jossa vastaavassa tilanteessa on jopa 10 vuoden sopimus kilpailutuksessa. Onko tässä mitään järkeä ja onko tämä sosiaali- ja terveyspalveluissa esim. jotenkin ”hyväksyttävää”? Mielestäni tämä väärää kilpailua aika pahasti. (233)

Organisaation osaamisalusta muodostuu henkilöstön osaamisesta. Organisaation osaaminen koostuu erilaisista käytännöistä, prosesseista tai järjestelmistä, jotka talentavat ja kumuloivat jatkuvasti syntyvää uutta tietotaitoa. Tätä kautta yksilöiden osaaminen kartuttaa myös organisaation osaamista, joka on sen kannalta pysyvämpää ja sitä kautta turvallisempaa tietopääomaa kuin yksilöiden kompetenssi. (Stähle & Laento 2000, 30.)

Organisaation osaaminen ilmenee Stählen ja Laennon (2000, 30) mukaan muun muassa vakiintuneina prosesseina, mikä havaintona kuvaa hyvin myös kuntapalvelujen hankintaprosessia ja siihen liittyvien osaamisvaateiden luonnetta. Osaavan hankintaorganisaation tai kuntapalvelun julkista hankintaa tekemään kootun asiantuntijaryhmän osaaminen näkyy ennen kaikkea vakiintuneena, ammattimaisena ja kaikkien hankintaan osallistuvien osapuolten näkemykset ja tarpeet huomioivana hankintaprosessin läpivientinä.

6.2.6 Tarjoaja

Tarjoajan rooli julkisissa hankinnoissa on usein toimia hankintayksikön peilinä, eikä tarjoajan toimista hankintaprosessissa ole sääntelyä. Tarjoajan toimintaa ohjaa suurimmalta osalta tarjouspyyntöasiakirja, jonka mukaisesti tarjoajan on tehtävä tarjouksensa. Tarjoajan toimet ja osaaminen kilpailuttamisen eri vaiheissa kuitenkin heijastuvat kunnan hankintaprosessin etenemiseen.

Yrityksen menestyminen tarjoajana julkisissa hankinnoissa perustuu pitkälti sen liiketoimintaosaamiseen. Näsin ja Neilimon (2006, 244) mukaan liiketoimintaosaamisen määritelmä koostuu seuraavista tekijöistä:

1. Liiketoimintaosaaminen on liiketaloudellisen kokonaisuuden ja sen muutoksen johtamista osana laajempaa kontekstia siten, että sekä erilaisuus ja innovointi että systemaattisuus ja tehokkuus korostuvat.
2. Liiketoimintaosaaminen on yritys kohtaista tietotaitoa, jonka johtaminen edellyttää osien, niiden välisten suhteiden ja niiden muodostaman kokonaisuuden hallintaa.
3. Liiketoimintaosaaminen tarkoittaa yrityksen ansaintatarkoitusta palvelevia kollektiivi- ja yksilövalmiuksia, kykyä ja tekemistä; se on tiedon ja taidon soveltamista sosiaalisessa kontekstissa.

Liiketoimintaosaaminen tarkoittaa Näsin ja Neilimon mukaan tiivistetysti kokonaisuuden hallintaa, joka on yritys- ja kontekstisidonnaista.

Yrityksen kehittäessä liiketoimintaosaamistaan se kehittää samanaikaisesti sekä liiketoimintaansa että sitä tekeviä ihmisiä (Näsi & Neilimo 2006, 246). Liiketoimintaosaaminen voidaan osaamisen osalta pelkistää yritysjohdon kyvyksi asemoida yrityksen liiketoiminta proaktiivisesti yrityksen liiketoimintaympäristöön, erityisesti toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen. Yritysjohdon on kyettävä tässä toimintaympäristössä kehittämään kilpailuetua tuottava yrityksen johtamis- ja ansaintalogiikka, joka nojaa sen omiin menestystekijöihin. Tässä korostuu erityisesti osaaminen yhteistyöprosessien ja -verkostojen rakentamisessa. (Näsi & Neilimo 2006, 248–249.)

Vastaavasti osa ongelmista, joita julkisissa palveluhankinnoissa ilmenee, voidaan todeta johtuvan puutteista tarjoajan liiketoimintaosaamisesta. Tarjoajat eivät tällöin kokonaisuudessaan hallitse julkisten hankintojen kontekstia, jossa ne harjoittavat liiketoimintaansa.

Tarjoajan puutteellinen osaaminen julkisissa hankinnoissa heijastuu suoraan kunnan toimiin useimmin tarjousvertailuvaiheessa. Tarjoajan puutteellinen julkisten hankintojen osaaminen johtaa usein tarjouksen hylkäämiseen.

Taksiliikenteen tarjouspyynnön liitteessä nro 2 mainitaan, että ”jokaisen yhteenliittymän osallisen liikennöitsijän on allekirjoitettava tarjous.” Tulkitsenko oikein, että autoilijan olisi pitänyt allekirjoittaa yhteinen tarjouspaperi eikä tuoda omaa tarjouspaperia (ilman hintatietoja) maininnalla että se sisältyy taksiaseman tarjoukseen. Miten Taksiaseman yhteenliittymän tarjous käsitellään? a) Ilman autoilijan osuutta? jos niin käsitelläänkö autoilijan tarjous omana tarjouksenaan? b) Voiko autoilija tällä teollaan kaataa koko Taksiaseman yhteenliittymän yhteistarjouksen? (181)

Kilpailutimme koulujen ja päiväkotien ruokakuljetuspalvelut. Määräaikaan mennessä tarjouksia tuli kahdelta palveluntarjoajalta, joiden kummankaan tarjoukset eivät olleet täysin tarjouspyynnön mukaisia. ... Koska tarjoajia on näin niukasti, emme haluaisi hylätä heitä tarjouspyynnön vastaisena, koska seurauksena olisi koko kilpailutusprosessin uudelleen käynnistäminen. Kysymys kuuluu: Voimmeko lähettää molemmille tarjoajille kirjallisen lisäselvitys/tarkennuspyynnön ja pyytää sen palautamista määräaikaan mennessä? (257)

Olemme tarjouspyynnössä pyytäneet seuraavalla tavalla puheliikenteen hinnat ilmoittamaan: Kaikki hinnat on ilmoitettava kiinteinä arvolisäverottomina nettohintoina. Hintaa on ilmoitettava myös niille puhelulajeille, joille ei ole minuuttimääräarviota esitetty. Hintaa on ilmoitettava myös niille kustannuslajeille, joita ei ole mainittu liitteessä 2. Kustannukset, joita ei ole mainittu tarjouksessa, eivät sido kaupunkia. Liikenteen hintoja tulee tarvittaessa voida alentaa kaupungin ja toimittajan yhteisellä sopimuksella. Tarjoaja ilmoittaa hinnat omassa liitteessään, josta on vielä viittaus heidän internet sivuilleen, josta löytyvät lopulliset hinnat, joita meidän tulisi käyttää hintavertailussa. Onko meillä perusteluita hylätä tarjous sen perusteella, kun he eivät ole ilmoittaneet kaikkia hintoja tarjouksessa suoraan? (1074)

Tilanne, jossa tarjoaja hankintalain vastaisesti edellyttää, että kunta ostaa palveluja esimerkiksi kuntaan tekemänsä investoinnin yhteydessä, on kunnan kannalta houkutteleva, mutta hankintalain kannalta kestävätilanne. Vaakakupeissa ovat vastakkain kunnan verotulot, uusi palveluntuottaja ja toisella puolella velvollisuus kilpailuttaa hankinnat. Joissain tapauksissa investointi ja palveluhankinta muodostavat kokonaisuuden, josta ei ole mahdollista erottaa osaa kilpailutettavaksi julkisena hankintana. Tällöin euromäärältään suurempi osa kokonaisuudessa määrittää sen, sovelletaanko kokonaisuuteen hankintalakia.

Yrittäjä on loppusuoralla suunnittelussaan (rahoitus, läänin alustava hyväksyntä ammatilliseksi hoitokodiksi, hyvä toimintasuunnitelma, tontti, jne on ok.). Nyt yrittäjä on esittänyt kunnalle, että ehtona kuntaan tuloon on, että kunta sitoutuu ostamaan 10 paikkaa. (668)

Pitäkö kilpailuttaa muita, jos Kehitysvammaisten Palvelusäätiö aikoo rakennuttaa paikkakunnallemme palvelukodin? Meillähän on sinne asukkaita mutta muiltakin paikkakunnilta on mahdollista muuttaa meille. 2. Vaikuttaako asiaan se, jos palvelusäätiö vaatii ostopalvelusopimusta etukäteen tiedystä asukasmäärästä? (692)

Joissain tapauksissa toimittaja yrittää parantaa omasta näkökulmastaan olemassa olevaa sopimusta kunnan kanssa. Muutokset johtavat usein käytännössä laittomaan suorahankintaan johtuen siitä, että sopimuksen kohde ei enää vastaa kilpailutettua hankintakokonaisuutta. Kunnan sopimusosaaminen usein näissä tilanteissa ratkaisee sen, onko uusi kilpailutus tarpeellinen vai voidaanko muutokset sopimukseen tehdä.

Kuljetusyrittäjällä on intressiä muuttaa sopimusta tietenkin yrittäjän näkökulmasta ja kunnan näkökulmasta sopimus on jo nyt varsin kallis. Miten on, jos lähdemme muutoksia tekemään onko siirto silloin jo hankintalain näkökulmasta laitton? (370)

Kysymykseni kuuluu, että voiko tarjouskilpailun pohjalta tehdyn hankintasopimuksen ehtoja muuttaa kesken sopimuskauden, mikäli asiasta ei ole mainittu tarjouksessa tai hankintasopimuksessa? Onko uusi sopimus tarjouspyynnön ja tarjouksen vastainen? Syyrisikö päivitetty sopimus muita tarjouskilpailuun osallistujia? (403)

Tarjoajan tarjousasiakirjoissa antama informaatio voi olla palveluhankintaa tekeväälle kunnalle harhaanjohtavaa, mikä johtaa hankaliin tilanteisiin hankintaprosessin kaikissa vaiheissa.

Miten menetellään, jos kyseinen tarjoaja ilmoittaisikin meille, että hän ei tee sopimusta vaan on tehnyt sopimuksen tämän toisen kanssa. Meillä tehdään päätös tästä valinnasta lähiaikoina ja tietysti olemme vertailut ja valinnan tehneet tietoisesti tietämättä mitään tuosta toisesta valinnasta. Tämä tarjoaja ei ole meille mitään ilmoittanut asiasta, eikä vetänyt tarjoustaan pois, mutta vertailun tuloksena voitaisi meidänkin kilpailun. On pieni epäily, että tämä tarjoaja ei aikataulullisesti voisi kumppaakin palvelutuotantoa täyttää. (90)

Sain tarjoajalta A palautetta, jonka mukaan tarjoajan B referensseikseen ilmoittamat kohteet ovat henkilön toteutuksia, joka kuuluu nykyisin tämän palautteen antaneen A:n henkilöstöön ja tähän projektiin asettamaan ryhmään. A:n henkilöreferensseistä tuli väittämään tukea, B ei ollut toimittanut henkilöreferenssejä, vaan pelkästään yrityksen. (228)

Nyt valittu tarjoaja ei ryhdykään kuljettamaan aterioita. (770)

Tarjouskilpailun voittanut, siis valittu yrittäjä ilmoitti ettei kykene täyttämään tarjostaan, vaan vetäytyy. Tarjoukset ovat kuitenkin sitovia, voimassa edelleen, 31.3.06 saakka. ... kilpailutilanteessa toiseksi jäänyt yrittäjä on halukas ja valmis edelleen toimittamaan tilauksemme. mutta tämä toisen yrittäjän tarjous on hieman hinnakaampi. voimmeko siis hyväksyä toisen yrittäjän tarjouksen? (846)

Nyt kun päätös oli tehty ja ilmoitukset lähetetty toimittajille, tämä voittanut yritys ilmoitti että oli laskenut väärin hinnan eli halusi korottaa kokonaishintaa, mutta siltikin tämä Yritys X Oy olisi voittanut kilpailutuksen. (1156)

Oireellisina tarjoajan toimintaan liittyvinä ilmiöinä voidaan mainita kysymykset, jotka esiintyvät aineistossa vain kerran, mutta jotka kuvaavat selkeästi haasteita, joita aiheuttaa tarjoajan toiminnasta palveluhankinnoissa. Tällaisia ilmiöitä ja yhden maininnan noodeja tarjoaja-yläkategoriassa oli kolme:

Tarjoaja pääsee vaikuttamaan hankintaan kesken kilpailutuksen: Kunnanhallitus päätti kokouksessa lisätä kaluston ikävaatimukseksi 6 vuotta. Tarjouspyyntö julkaistiin paikallisessa lehdessä 13.10.2005, josta alkoi tarjousaika 28.10.2005 asti. Kaluston ikävaatimuksesta on syntynyt paikallisesti kiistaa. ... Voiko kunnanhallitus vielä muuttaa seuraavassa kokouksessa 24.10.2005 tarjouspyyntöä ikävaatimuksen osalta esim. 10 vuoteen, jonka johdosta tarjouspyyntö julkaistaisiin uudelleen lehdessä ja tarjousaikaa jatkettaisiin esim. viikolla; miten kävisi mahdollisten valitusten. (1357)

Tarjoaja vaatii kilpailuttamista: Vantaan sosiaali- ja terveysvirastoa on lähestynyt kuljetus oy (heillä on ainoastaan joukkoliikennelupa) vaatien saada kuljettaa Vantaan kaupungin sosiaali- ja terveystoimen kuljetuspalvelun asiakkaita. ... Eli kysymyksenä on se olemmeko hankintalain ja em. mainitun oikeustapauksen mukaisesti velvoitettu kilpailuttamaan em. lakien mukaiset kuljetukset, vaikka vammaispalveluasetus säättää mahdollisuudesta järjestää kuljetuspalvelu korvaamalla matkoista aiheutuneet kustannukset vaikeavammaiselle. (808)

Toimittajien välinen kiistely sopimusaikana: Kysyn neuvoa koskien sairaanhoitopiirimme sairaaloiden sairaankuljetusten kilpailuttamista. Ensinnäkin 1) Olemme varmaan velvollisia kilpailuttamaan siirtokuljetukset? Alueen ainoa ambulanssi on täältä potilasta hakemassa. Toisaalta jatkuvaa kinaa on siitä, kuka saa ajoja ja kuka taas ei mielestään niitä saa. (298)

Kaikissa tapauksissa toimet ovat tarjoajan näkökulmasta täysin oikeutettuja ja useissa tapauksissa ohjaavat hankintaa, menettelyjä ja hankintakulttuuria avoimempaan ja parempaan suuntaan. Kuitenkin yksittäisinä tilanteina subjektiivisesti kunnan näkökulmasta tulkiten tarjoajan toiminta voidaan kokea ongelmallisena. Asetelma kuvaa hyvin kulttuurinmuutosta, joka kohtaa kuntia niiden avatessa palvelutuotannon rajapintoja yksityisille palveluntuottajille. Tarjoajien toiminta vaikuttaa kaikissa vaiheissa hankintaa kunnan omaan toimintaan ja heijastuu myös verkostoihin, joissa kunta toimii.

6.3 Palveluhankintojen murros

Analyysiprosessin tuloksen syntyä kokonaiskäsitys siitä, mistä ongelmat aiheutuvat kuntien julkisissa palveluhankinnoissa (hankintaprosessi- ja palvelukohtainen analyysi) ja miksi kuntapalvelujen hankinnoissa esiintyy ongelmia. Kunnan julkisten palveluhankintojen ongelmien taustalla olevien tekijöiden yhteinen nimittäjä on palveluhankintojen murros, joka samalla muodostaa tutkimuksen ydinkategorian.

Palveluhankintojen murros on sekä tutkimuksen ydinkäsite että tutkimuksen yläkategorioita selittävä ja niihin sisältyvä ilmiö. Tutkimustuloksena palveluhankintojen murros ei niinkään kuvaa tiettyyn ajanjaksoon sidottua murroskohtaa, jota määrittäisi vahva ajallinen ulottuvuus sekä ennen ja jälkeen -vaiheet. Kuntien palveluhankintojen murroksessa on pikemminkin kyse aineiston muodostumisajankohtana meneillään olleesta ja osittain edelleen jatkuvasta kehityksestä ja murrosprosessista, joka vaikuttaa eri painotuksin ja vaihtelevalla intensiteetillä kuntiin ja kuntien hallinnan muutokseen.

Seuraavassa käydään läpi julkisten palveluhankintojen murroksesta kertovat tekijät yläkategorioittain ja samalla teemoittain kooten ilmiöitä, jotka sekä selittävät murrosta että sisältyvät siihen sekä yhdistetään teemat niihin liittyvään teoreettiseen keskusteluun. Koonti on tiivis, josta johtuen kaikkea yläkategorioiden sisältöä ei käydä järjestelmällisesti läpi, vaan seuraavaan tarkasteluun poimittu ne tekijät, jotka erityisesti vaikuttavat palveluhankintojen murrokseen sitä edistävästi.

Markkinoiden kehittyminen, keskittyminen ja nopea muutos indikoivat kaikki julkisten palveluhankintojen murrosta. Palvelumarkkinat itsessään ovat murroksessa useilla toimialoilla, esimerkkinä terveyspalveluissa palveluyritysten lisääntyminen ja voimakas kasvu varsinkin viimeisen 10 vuoden aikana sekä suurten kansainvälisten toimijoiden rantautuminen Suomeen usein yrityskauppojen seurauksena. Suhteessa kuntien palveluhankintojen murrokseen markkinoiden kehittyminen on ilmiönä samanaikaisesti sekä syy että seuraus. Markkinoiden kehittyminen edesauttaa kuntien palvelujen hankintoja, kunnat pystyvät kilpailuttamaan uusia ja entistä laajempia palvelukokonaisuuksia sekä muodostamaan entistä paremmin kumppanuuksia palveluja tarjoavien yritysten kanssa. Vastaavasti kuntien laajemmat julkiset hankinnat synnyttävät ja kehittävät markkinoita.

Markkinat edustavat julkisten hankintojen kontekstissa kunnan näkökulmasta puhtaasti NPM:a ja sen oletusta palveluntuottajien välisestä vapaasta horisontaalisesta kilpailusta. Markkinoiden päähallintamekanismina yhdistelmä kilpailua, hintamekanismia ja sopimuksellisuutta kuvaa osuvasti palveluhankintojen markkinaympäristöä. (Ks. Osborne 2006, 382.) Markkinat ovat alusta julkisten palvelujen tuotannolle, eikä niiden asemaa juurikaan kyseenalaisteta aineistossa. NPM teoreettisena rakenteena

selittää markkina-yläkategoriaa muutoksen lähteenä kuitenkin vain osittain. Toinen, ja jossain määrin jopa tärkeämpi tulkintakehys markkinoiden toiminnalle kuntien julkisia palveluhankintoja muuttavana ja murrosta aiheuttavana tekijänä on metahallinta hallinnan verkostojen johtamisena.

Metahallinnan avulla kunta pyrkii ohjaamaan verkostoja, jotka muodostuvat sen ostamien palvelujen ympärille sekä myös vaikuttamaan palvelutuottajien omiin verkostoihin, joissa se ei itse ole jäsenenä (ks. Nyholm & Haveri 2009, 121). Varsinkin silloin, kun kunta pyrkii vaikuttamaan markkinoihin ja edistämään niiden toimintaa julkisten hankintojen kautta ja vaikuttamaan siten verkostoihin päästäkseen elinkeinopoliittisiin päämääriinsä, voidaan hyvin perustellusti puhua metahallinnasta, jota kunta harjoittaa.

Palveluhankintojen murrokselle ja markkinoiden roolille murroksessa on keskeistä nähdä kunnan muuttunut tilanne, jossa se ottaa käyttöön metahallinnan instrumenttina sopeutuakseen muuttuvaan toimintaympäristöönsä (ks. Kelly 2002, 606–607). Kunta esiintyy lisäksi monessa roolissa suhteessa palveluntuottajiin ja niiden muodostamiin verkostoihin. Kunta osin valvoo palveluntuottajia, myöntää joissain tapauksissa elinkeinopoliittisia valtiontukia, muodostaa yritysten kanssa kumppanuuksia ja käy kauppaa yritysten kanssa. Monet näistä rooleista mahdollistavat kunnille Sørensenin (2007, 92–96) metahallinnan mallinnuksen mukaisten keinojen käytön verkostoihin ja verkostoissa, joissa kunta ja/tai yritykset toimivat. Tällöin kunta määrittelee osin kehykset ja vaikuttaa olosuhteisiin, joissa verkostot toimivat sekä edistää verkostojen toimintaa sekä niiden ulkopuolelta, että niiden sisältä käsin. Kunnan omat tarpeet määrittävät aina sen, mitä verkoston toimintaa ja ominaisuuksia kunta kulloisessakin tapauksessa haluaa metahallinnan keinoin edistää.

Kunnan osittainen tottumattomuus metahallintaan palveluverkostojen ohjauksen keinona näkyy markkinakategoriassa selvästi. Kunta kokee julkisten hankintojen ongelmiksi tilanteet, joihin se omilla toimillaan voi vaikuttaa. Kaikkiin markkinoiden toimimattomuuteen liittyviin tekijöihin, kuten kartelleihin, kunta ei voi suoraan yksittäisessä hankintaprosessissa vaikuttaa, mutta silloinkin kunnan keinovalikoimaan jää toimia, joilla kunta voi pidemmällä aikavälillä vaikuttaa markkinoihin ja niiden toimintamekanismeihin vähintään paikallisesti.

Markkinoiden murroksen kolikon toista puolta kuvaa **tarjoajien** toiminta, jolla on suora vaikutus kuntien palveluhankintoihin. Tarjoajien toiminnassa korostuvat tarjoajien julkisten hankintojen tuntemus ja osin siihen liittyvät liiketoimintaosaamisen puutteet sekä molemminpuolisen kaupankäynnin kulttuuriin puute kuntien palveluhankintojen viitekehyksessä. Tarjoajat eivät kaikilta osin pysy mukana vauhdissa julkisten palveluhankintojen voimakkaassa muutoksessa, johon kuuluvat niin lainsäädännön kuin hankintojen mentaliteetinkin muuttuminen. Kuntien palveluhankintojen murros näkyykin markkinoiden ja tarjoajien kahtiajakautumisena murroksesta hyötyviin ja sen kanssa kamppaileviin tarjoajiin.

Tarjoajien toiminnassa näkyy törmäys kunnan rationaalis-legalistiseen luonteeseen ja palveluhankintojen määrämuotoisuuteen sekä menetelmälliseen joustamattomuuteen. Kunnan palveluhankintojen ongelmien johtuessa suoraan tarjoajien toiminnasta voidaan yleistäen todeta, että yhdeksässä tapauksessa kymmenestä tarjoajan kaupankäynnin logiikkaan perustuva toiminta on aiheuttanut konfliktin ostajan

byrokraattisen ja ensisijaisesti hankinnan lainmukaisuudesta huolehtivan valmistelu- ja päätöksentekokulttuurin kanssa. (Ks. Vartola 2009, 33–34.) Tarjoajan näkökulmasta tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja -arvioinnin puuttumien kaupankäynnistä vaikuttaa erikoiselta, mutta kuntaorganisaation näkökulmasta legalistinen lähestyminen palveluhankintoihin on perusteltua varsinkin silloin, kun hankintaprosessi on edennyt vaiheeseen, jossa hankintalain menettelysäännökset rajoittavat kommunikointia tarjoajien kanssa. Perinteisen kaupankäynnin elementtien, kuten tinkimisen ja vapaan neuvottelun puute julkisissa hankinnoissa aiheuttaa hankaluuksia varsinkin sellaisille tarjoajille, jotka eivät ole tottuneita toimimaan julkisten hankintojen kontekstissa. Toisaalta voidaan perustellusti argumentoida, että mikäli yritys haluaa tehdä kauppaa julkisen sektorin kanssa, on sen tunnettava ne menettelyt ja reunaehdot, joilla julkinen sektori ostaa tuotteita, palveluja ja rakennuttaa urakalla. Julkisten hankintojen sääntely ja kulttuuri ovat siten normaalia liiketoimintaosaamista yrityksille, jotka myyvät palveluja kunnille.

Palveluhankintojen murros osana tarjoajien toimintaa piirtää kuvan tarjoajasta, joka törmää hankintaprosessin eri vaiheissa kaupankäynnin normaalista logiikasta poikkeavaan kunnan byrokratiamuuriin, joka ohjaa vuorovaikutusta ja sen oikea-aikaisuutta kilpailuttamisvaiheessa.

Julkisten palveluhankintojen käyttäminen **politiikkavälineenä**, kuten ympäristöystävällisissä hankinnoissa sekä sosiaalisten näkökohtien tai innovaatioiden edistämisessä julkisten hankintojen avulla, kertoo murroksesta sekä julkisten palveluhankintojen asemassa että itse politiikan teossa ja poliittisten tavoitteiden saavuttamisen keinoissa. Kaikki edellä mainitut toimintapolitiikat julkisten palveluhankintojen toteuttamisessa ovat nousseet keskustelun aiheeksi ja toimenpiteiden kohteeksi niin eurooppalaisilla areenoilla kuin kansallisestikin. Samaan aikaan julkisten palveluhankintojen käyttö protektionistisesti paikallisen työllisyyden tai muiden alueellisten tavoitteiden edistämiseksi on vähentynyt merkittävästi 2000-luvulla.

Julkiset palveluhankinnat politiikkatyökaluna ovat kokeneet murroksen, joka ei näy pelkästään retoriikkatasolla vaan aineiston valossa selvästi kuntien palveluhankinnoissa. Samalla kun murros näkyy uusien toimintapolitiikkojen nousemisena julkisten hankintojen keskiöön, kuntien poliittisen päätöksenteon roolia voidaan luonnehtia liian heikoksi palveluhankinnoissa. Poliittisen päätöksenteon merkitys yksittäisissä hankinnoissa, joissa päätöksenteko käytännössä kohdistuu hankintapäätöksen tekemiseen, ei ole läheskään yhtä keskeinen kuin virkamiesten rooli monimutkaistuvien ja moninaistuvien palveluhankintojen valmistelijoina. Uudet toimintapolitiikat asettavat vastaavasti poliittiselle päätöksenteolle vaatimuksia niin osaamisen kuin laajojen systeemisten palvelunjärjestämis- ja tuotantokokonaisuuksien hallinnan suhteen. Poliittisen päätöksenteon oletetaan keskittyvän myös palveluhankinnoissa yhä enemmän strategiseen hankintatoimen ohjaamiseen. Linjaavan poliittisen keskustelun puutos ja virkamiesten aseman vahvistuminen työntävät palveluhankintoja demokratiasta teknokratiaan, jossa asiantuntijatieto ja ammatilliset intressit korostuvat demokratian kustannuksella (ks. Nyholm & Haveri 2009, 116).

Kehitys liittyy sekä hallinnan verkostoihin että NPM:n periaatteisiin. Vaikka kehitys on ollut nähtävillä jo pitkään, ei sen voida olettaa lievenevän lähitulevaisuudessa juuri sen hallintaliittymäpinnan vuoksi. Hallinnan verkostoissa toimimiseen liittyvä

epävarmuus estää halun osallistaa poliitikkoja neuvotteluihin, joissa palveluhankintojen toimintapolitiikka muodostetaan (ks. myös Nyholm & Haveri 2009, 121). Hallinnan verkostot voivat kuitenkin tuottaa olemassa olevaan demokratiavajeeseen toisen tyyppisiä ratkaisuja tuomalla kuntalaiset ja palvelujen loppukäyttäjät osallisiksi hankintaan liittyvään valmisteluun ja päätöksentekoon. Tästä on pienessä mittakaavassa jo kokemusta erilaisissa innovatiivisten hankintojen kehittämishankkeissa.⁹⁰

Hallinnan verkostoihin liittyvä kuntalaisten ja kansalaisten (ei pelkästään yksilötoimittajien ja NPM-henkisesti asiakkaiden) osallistuminen tasavahvana kumppanina verkoston toimintaan ja palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja tuotannon valvontaan sekä ohjaamiseen on kehityssuunta, josta myös julkiset hankinnat tulevat jatkossa hyötymään. Tästä on näkyvissä jo merkkejä varsinkin sosiaali- ja terveystalouden hankintoihin liittyen. Verkostojen ja demokratian suhde näkyy tutkimuksessa siis täydentävänä suhteena, jossa verkosto tukee demokratiaa sitouttamalla laajemman toimijajoukon poliittiseen prosessiin (ks. Klijn & Skelcher 2007). Kysymys kuuluukin, missä määrin nämä suorat osallistumisen kanavat voivat korvata edustukselliseen demokratiaan perustuvien kuntien luottamushenkilöelinten panosta palveluhankintojen suunnittelussa, kehittämisessä ja tuotannon valvonnassa sekä ohjaamisessa? Todennäköinen vastaus lieenee, että molempia tarvitaan jossain määrin ja että molempien vaikuttamistapojen määrä ja niiden keskinäinen suhde saattaa vaihdella paljonkin sen mukaan, mistä palvelusta kulloinkin on kysymys. Selvää kuitenkin on, että sekä demokraattisen että suoran osallistumisen vaikuttavin paikka hankintaprosessissa on hankinnan valmistelun ja hankinnan tavoitteiden määrittelyn vaihe.

Politiikka-yläkategoriasta voidaankin todeta, että siinä hallinta-ulottuvuus on erittäin voimakkaasti läsnä ja palveluhankintojen murros liittyy ensisijaisesti politiikan roolin muutokseen julkisissa hankinnoissa. Niin puolue- kuin toimintapolitiikkakin asemoituvat uudelleen suhteessa hankintoihin, ja murros kohdistuu sekä edustuksellisen demokratian rooliin että verkostoihin välineenä niiden suhteessa demokratiaan (ks. Klijn & Skelcher 2007).

Kuntainstituution muutos heijastaa julkisten palveluhankintojen murrosta kolmen eri muutosmekanismin kautta. Ensimmäisenä kuntien palveluhankintojen murrosta eteenpäin vievänä voimana on kuntien toiminnan tiivistyminen. Sitä ilmentävät niin kuntaliitokset, seudullinen yhteistyö, yhteishankintayksikköjen perustaminen ja kuntien hankintojen keskittäminen kuin muukin kuntien välinen koko ajan tiivistyvä ja uusia muotoja saava yhteistyö. Tämä tiivistymiskehitys vaikuttaa suoraan palveluhankintoihin – sekä itse hankintaprosessiin että hankintojen kohteena oleviin palvelukokonaisuuksiin ja heijastuu sitä kautta myös markkinoihin. Kasvavat hankintayksiköt edesauttavat myös tarjoajien kasvua sekä markkinoiden kehittymistä ja keskittymistä.

Toinen kuntainstituution muutos kumpuaa johtamisen ja managerialismin teemoista, joissa yhdistyvät kuntakonsernin sisältä tehtävät hankinnat, yhtiöittäminen, yksityistäminen ja liikkeenluovutukset sekä in house -hankintojen tematiikka. Muutokset kuntien toimintatavoissa ovat vaikuttaneet kunnan toimielinten asemaan ja tehtäviin ja laajemmin kuntien johtamiseen (Valtiovarainministeriö 2010, 52).

90 Esimerkkinä loppukäyttäjien osallisuudesta hankintojen suunnitteluun Vantaan vaikeavammaisten palveluasumisen kilpailuttaminen (Tekes 2011).

Kuntakonsernin johtamisen näkökulmasta on varsin luonnollista, että palvelut pyritään ostamaan ensisijaisesti kuntakonsernin sisältä tai sellaisilta tarjoajilta, joita kunta esimerkiksi osaomistaa. Hankintalain näkökulmasta palvelujen hankinta suoraan ei kuitenkaan aina onnistu, mikä aiheuttaa ristiriitatilanteita. Kuntainstituution muutosta on näiltä osin pyritty hallitsemaan tilaaja–tuottaja-toimintatavalla, mutta tästä huolimatta palvelunjärjestämis- ja tuotantoverkostojen johtamisen haaste vaikuttaa kuntien palveluhankintojen murroksen taustalla.

Kolmantena ulottuvuutena kuntainstituution muutoksessa on kunnan sisäisten toimintojen ja prosessien muutos ja kehittäminen, mikä sisältää muun muassa sähköisten hankintamenettelyjen sekä hankintaprosessin ja siihen liittyvien toimintatapojen kehittämisen. Kunnan sisäisten toimintojen ja prosessien kehittäminen heijastuu myös tarjoajajoukkoon lisäten tarjoajien osaamisvaatimuksia vähintään hetkellisesti ja vähentäen välillisesti hyväksyttävissä olevien tarjousten määrää. Kuntien palveluhankintojen murroksessa toimintojen ja prosessien muutos näkyy ilmiönä, joka muutoshetkellä aiheuttaa haasteita, vaikka pidemmällä aikavälillä muutosten tavoitteena olisivat parannetut toimintatavat ja -prosessit.

Palveluhankintojen murrosta kuntainstituution muutoksessa kuvaa osuvimmin whole-of-government -lähestymistapa, jota voidaan luonnehtia NPM:n eräänlaiseksi manttelinperijäksi ja suoraksi jatkumoksi NPM-uudistuksille. Christensenin ja Lægreidin (2007, 1059) mukaan WG:a voidaan pitää joko NPM:a muuttavana lähestymistapana tai sitä tasapainottavana lähestymistapana siten, että NPM:n keskeisimmät piirteet säilyvät muuttumattomina. WG:n teemat näkyvät niin kuntien toiminnan tiivistymisen, kuntakonsernin johtamisen kuin hallinnon prosessien uudistamisen teemoissa. Niiden perusteella voidaan sanoa WG:n mukaisten uudistusten olevan suomalaisessa kontekstissa NPM:n keskeisimpiä piirteitä säilyttäviä.

WG-uudistuksia on kutsuttu NPM:n toisen sukupolven reformeiksi, joille on keskeistä NPM:n desentralisaatio-aallon jälkeinen resentralisaatio, joka kuvaa hyvin kuntakentällä eri muodoissa tapahtuvaa tiivistymiskehitystä: niin kuntarakenteen ja toimintojen tiivistymisestä, kuin seudullista ja muuta yhteistyötä ja perustettavia yhteishankintayksiköitä. WG-uudistus on kuntainstituution muutoksessa muotonsa saava vastaliike NPM:n aikaansaamalle hallinnon siiloutumiselle (ks. Christensen & Lægreid 2007a, 10–12).

WG-uudistuksissa korostuu niin ikään laaja horisontaalinen yhteistyö ja johtaminen (ks. Christensen & Lægreid 2007b, 1063). Tämä näkyy hankintayksiköiden välisenä yhteistyönä ja koordinaationa julkisissa hankinnoissa sekä yhtä lailla halussa tehdä tiivistä yhteistyötä koko kuntakonsernin sisäisen palvelutuottajaverkoston kanssa.

Koska WG-uudistusta on pidetty myös hallinnon yrityksenä tартtua ilkeisiin ongelmiin ylittämällä sektoriraja-aitoja ja parantamalla koordinaatiota politiikan ja implementoinnin alueella (Fimreite & Lægreid 2009, 282), voidaan se nähdä tältä osin varsin samansuuntaisena ja myös suurelta osin samansisältöisenä uuden julkisen hallinnan kanssa. Kuntainstituution muutos osana palveluhankintojen murrosta selittyy sekä WG:n että uuden julkisen hallinnan kautta, kun sitä tarkastellaan tilanteena, jossa kunta joutuu muotoilemaan ja rakentamaan toimintojaan uudelleen ja laajentamaan hallintaprosessejaan sopeutuakseen muuttuvaan toimintaympäristöönsä (ks. Kelly 2002, 606–607.)

Kuntainstituution muutos osana palveluhankintojen murrosta sekä samalla ulkoistamisen traditiota selittyy NPM-juurilleen uskollisella tavalla WG:n kautta, vaikka myös hallintakeskustelu muodostaa sille mahdollisen tulkintakehyksen. WG on selkeä jatkumo managerialismiin ja taloustieteeseen pohjaaville hallinnon uudistuksille, vaikka NPM:n toisen sukupolven reformien, jollaisiksi WG:a myös kutsutaan, sanotaan jossain määrin myös erkaantuneen taloustieteellisistä juuristaan (Christensen & Lægread 2007a). Tästä huolimatta julkisiin palveluhankintoihin liittyvät toimintaympäristömuutokset tulevat hyvin kuvatuksi WG:n kautta, joka jossain määrin edelleen on uskollinen ulkoistamisen ja yksityistämisen tematiikalle.

Mentaliteetin muutos, joka vaikuttaa erityisen selkeästi julkisten palveluhankintojen murrokseen ja näkyy osana sitä, on kumppanuus julkisen ja yksityisen sektorin välillä. Kunnat pyrkivät kumppanuuteen valittavan palveluntuottajan kanssa, mutta samaan aikaan osaaminen kumppanuuksien muodostamisessa julkisten hankintojen kontekstissa ei ole kovin kehittynyttä. Kuntien mentaliteetti julkisissa palveluhankinnoissa on selkeästi kumppanuushakuinen, vaikka käytännössä kumppanuudet jäävät usein vielä ohuiksi ja lyhyiksi. Näin käy sen vuoksi, että kunnat edelleen fokusoivat hankinnat palvelujen kohteen kilpailuttamiseen sen sijaan, että hankintamenettely mielletäisiin keinona valita paras mahdollinen partneri palvelutuotantoon ja kehittämiseen. Murros on kuitenkin aineiston valossa selkeästi parhailaan tapahtumassa. Kumppanuus näkyy aineistossa myös osana kuntainstituution muutos -yläkategoriata, mikä kertoo omalta osaltaan kunnan uusista toimintatavoista ja -kulttuurista hallinnan verkostoissa.

Hallinta korostaa julkisen hallinnon ja muiden toimijoiden riippuvuutta ja keskinäistä vuorovaikutusta: hallinnassa on fokuksessa yhteiskunnan ja talouden ohjaus, jota julkinen hallinto ei enää pysty yksin tekemään. Sen vuoksi hallinnon on kehitettävä yhteistyöhön perustuvia verkostoja yksityisen ja kolmannen sektorin sekä muiden julkisten organisaatioiden kanssa. (Haveri & Nyholm 2009, 111.) Verkostojen lisäksi hallinta näkyy nimenomaan kumppanuuksina, joiden avulla kunta ohjaa metahallinnan keinoin palveluntuottajaksi valitun kumppanin palvelutuotantoverkostoa, joka voi koostua esimerkiksi tavarantoimittajista, alihankkijoista ja/tai kolmannen sektorin kumppanuuksista.

Mentaliteetti-yläkategoriassa konfliktit nousevat esiin selittävänä tekijänä ja taustoittavat mentaliteettiin sisältyviä kategorioita. Hallinnan verkostot eivät ole kestävä rakenne konflikteja ajatellen, mikä korostaa tiettyjä hallinnan erityispiirteitä ja hallintaa liittyvää mentaliteettia markkinoihin ja hierarkioihin verrattuna. Mentaliteetin kohdalla toisaalta konflikteja välttävä kumppanuus yhteistyömuotona sekä ylipäättään kilpailuttamisen ja toisaalta markkinaoikeuteen joutumisen välttäminen ilmiönä kuvaavat omalta osaltaan sitä hallinnan verkostojen toimintalogiikkaa, jossa kunnat toimivat. (Ks. Davies 2005, 311–326.) Tilanteet, joissa konfliktit syntyvät ja joissa kunta ratkoo konflikteja, rakentuvat hierarkioiden ja markkinoiden kehityksessä. Hallinnan verkostojen toiminnan ja dynamiikan näkökulmasta on siten varsin luonnollista, että kunnat pyrkivät myös julkisissa hankinnoissa kumppanuuspohjaisiin ratkaisuihin ja lähtökohtaisesti välttävät tilanteita, joissa konfliktin mahdollisuus on suuri.

Julkisten palveluhankintojen murros näkyy **osaamisessa** ja osaamisvaatimuksissa usealla eri tavalla. Kuntien viranhaltijat ja hankintoja tekevä henkilöstö on varsinkin

suurissa kunnissa yhä enemmän erikoistunut omaan osaamisalueeseensa ja yleinen hallinnon ja lakien tunteminen ja hallitseminen on kaventunut. Tämä näkyy hankintalainsäädännön ja oikeuskäytännön osaamisen puutteena, koska se monin paikoin mielletään ja on selkeästi vastuutettu erikoistuneen hankintahenkilöstön ja -juristien osaamisalueeksi. Se, että sektoriosaaminen ja yleinen hankintaosaaminen kohtaavat huonosti kunnissa kertovat fragmentoitumisesta ja yleisellä tasolla kuntatyön muutoksesta. Tämä kaikki vaikuttaa omalta osaltaan suoraan julkisten palveluhankintojen murrokseen.

Erityisesti kokemuksen puute osaamisen tasoon vaikuttavana tekijänä indikoi julkisissa palveluhankinnoissa tapahtuvaa murrosta. Hankintojen kohteena olevien palvelujen muutos, palvelutarpeen muutos, kuntien palvelustrategioiden muutokset, kuntien keskinäisen yhteistyön tiivistyminen ja markkinoilla tapahtuvat muutokset vaikuttavat kaikki julkisiin palveluhankintoihin siten, että hankintaa valmisteltaessa toimintaympäristö ja hankinta ovat molemmat, jos eivät täysin uusia, niin vähintäänkin uuden kaltaisia hankintayksikölle. Vaikka hankintayksiköllä olisi kokemusta tietyistä hankinnasta, palveluhankinnoissa toimintaympäristöstä johtuvat muutokset heijastuvat hankintaan hankinnan kohdetta tai ehtoja osittain tai kokonaan muuttavalla tavalla. Vain harvoissa poikkeustapauksissa palveluhankinta on edeltäjänsä toisinto.

Palveluhankintojen monimutkaistuminen vaatii koko ajan enemmän osaamista ja taitoa hankinnan kohteen ja ehtojen määrittelyssä. Osaamisen puutteet hankintojen määrittelyssä yleistyvissä julkisissa palveluhankinnoissa viestii hankintojen monimutkaistumisesta. Palveluhankintojen kompleksisuus ja määrittelyn haasteellisuus ovat niin ikään osa julkisten palveluhankintojen murrosta. Kunnissa on nähtävissä siirtymä yksittäisten ja helposti hahmotettavien palvelujen ja osa-alueiden hankinnoista laajoihin palvelukokonaisuuksien hankintaan. Hankintojen määrittelyssä painopiste on siirtymässä teknisistä standardeista (esimerkiksi henkilöstömääristä, henkilöstön osaamisvaateista, tilojen ja kaluston vähimmäisvaatimuksista) palveluiden vaikuttavuuden mittaamiseen.

Osaamisvaateiden lisääntyminen osana kunnan palveluhankintojen murrosta on ilmiönä sama, joka on tunnistettu laajasti niin perinteisen julkisen hallinnon yhteydessä (ks. Verheijen & Connaughton 2003, 841) kuin NPM:n soveltamisen ja hallinta-ajatteluun siirtymisen kontekstissa (ks. Tönnisson 2006, 12). Osana ydinkategoriaa osaaminen liittyy laajasti kuntien toiminnan ja toimintaympäristön muutokseen (ks. Haveri & Nyholm 2009, 111) sekä muutoksen hallintaan, eikä sille ole osoitettavissa erityistä teoreettista kotipesää. Osaamisvaateet muuttuvat vallitsevan paradigman mukaan, joten on luontevaa sanoa, että osaamisen painopiste on parhaillaan muuttumassa kunnissa siten, että markkinaosaamisen rinnalle nousevat selkeästi hallintaosaamisen vaateet (ks. Tönnisson 2006, 11–13). Niiden joukossa korostuu erityisesti metahallinnassa tarvittavat ominaisuudet ja kyvyt, kuten neuvottelutaidot, analyttiset taidot verkostotoimijoiden välisten suhteiden ongelmien ja ratkaisujen hahmottamiseen, substanssiosaaminen sekä verkostostrategian ja -vuorovaikutuksen suunnittelu ja muotoilutaidot (Klijn & Edelenbos 2007, 211–212). Osaamisvaateita osana palveluhankintojen murrosta voisikin kuvata paikoin jopa musertaviksi johtuen juuri siitä, että kuntien toiminnassa vaikuttaa rinnan kolme eri paradigmaa, joilla kaikilla on omat agendansa myös osaamisen suhteen. Viranhaltijoiden odotetaan osaavan puhua

kolmea eri kieltä rinnakkain ja osin myös yhtä aikaa, mikä joissain tapauksissa voi olla hyvin epärealistinen vaatimus.

Sen lisäksi, että kaikki yläkategoriat kuvaavat kuntien julkisten palveluhankintojen murrosta eri näkökulmista, niissä on havaittavissa toisiinsa tiukasti kietoutuvia teemoja. Monien yläkategorioiden välillä oli selkeitä riippuvuuksia sekä kausaliteettia kuvaavia yhtymäkohtia. Nämä kaikki käyvät esille kuntien palveluhankintojen murroksen eri näkökulmien kuvauksesta. Yhtymäkohdat on esitetty kootusti taulukossa 21.

Kuntainstituution muutos – markkinat: Yksi aineiston selvimmistä kytköksistä on nähtävissä kuntainstituution muutoksen ja markkinoiden välillä. Kunnan ja markkinoiden vuorovaikutus hallinnan verkostoissa on koko ajan tiivistyvää, mikä aiheuttaa riippuvuuksia ja syy-seuraussuhteista sekä eräänlaista positiivista painetta muutokseen.

Kuntainstituution muutos – politiikka: Politiikka on luonnollisesti merkittävin kuntainstituution muutosta ohjaavista voimista. Kuntien toimintaympäristön jatkuva muutos kliseisyydestään huolimatta on merkittävä tekijä kuntien palveluhankintojen murroksen taustalla (ks. tarkemmin Nyholm 2008, 189–190) Poliittisella päätöksenteolla aikaansaatu muutos itsessään aiheuttaa haasteita kuntien julkisissa palveluhankinnoissa.

Kuntainstituution muutos – osaaminen: Osaamisen fragmentoituminen ja geneerisen hankintaosaamisen puute kunnan eri hallinnonaloilla viestivät kuntien työn tekemisen tapojen muutoksesta, mikä osaltaan heijastaa kuntainstituution muutosta.

Osaaminen – markkinat: Kunnilla on kasvavat tarve tuntee markkinat ja niiden toimintalogiikka palveluhankintojen yleistyessä ja ulkoistusten laajetessa uusiin palveluihin. Markkinoiden tuntemisessa ja toimintalogiikan hallinnassa on aineiston valossa vielä laajalti puutteita, joita on markkinoiden jatkuvan muutoksen vuoksi myös vaikea kattavasti paikata.

Osaaminen – politiikka: Hankintoja koskevan päätöksenteon monimutkaistuminen heikentää poliittisten päätöksentekijöiden osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi siirtyä ympäristöystävällisiin tai sosiaalisia tai innovatiivisia näkökulmia palveluhankinnoissa edistävään toimintakulttuuriin edellyttää kuntien poliittisilta päättäjiltä uutta ja strategista osaamista sekä systeemisyiden hallintaa palvelujen järjestämisessä.

Osaaminen – tarjoaja: Puutteet tarjoajan osaamisessa heijastavat kuntien palveluhankintoihin hankaloittaa joissain palveluhankinnoissa markkinoiden kehittymistä ja aiheuttaa kunnille ylimääräisiä haasteita jo valmiiksi ongelmallisessa palvelujen julkisten hankintojen kentässä.

Osaaminen – mentaliteetti: Vaikka hankintamentaliteetti on siirtynyt palveluhankinnoissa teknisestä kilpailuttamismentaliteetista kumppanuuksien suuntaan, kuntien osaaminen kumppanuuksien muodostamisessa julkisten hankintojen kontekstissa ei ole kovin kehittynyttä. Kuntien tahtotila ja käytännön valmiudet eivät näiltä osin vielä kohtaa kaikissa kunnissa.

Mentaliteetti – markkinat: Monessa tapauksessa kunta kokee, että kilpailuttamisesta ei saada hyötyä, koska palvelumarkkinat eivät toimi. Tällöin kilpailuttaminen menettelynä näyttäytyy epätarkoituksenmukaisena, mikä voi vaikuttaa laajemminkin kilpailuttamisen välttelymentaliteettiin.

Mentaliteetti – politiikka: Politiikka ei ole kuntien julkisissa palveluhankinnoissa enää protektionistista, kuten vielä esimerkiksi 1990-luvulla. Julkiset hankinnat nähdään tällä hetkellä laajasti myös politiikkavälineenä, jonka avulla markkinoita pyritään aktiivisesti kehittämään.

Mentaliteetti – kuntainstituution muutos: Kumppanuuden korostumiseen kuntien palveluhankintojen uutena lähestymistapana liittyy myös kuntien välinen kumppanuus osana kuntien toiminnan tiivistymistä. Kuntatoimijoiden keskinäinen kumppanuus varsinkin palvelutuotannossa on yleistynyt Euroopassa laajasti (ks. Reichard 2006, 481).

Kuten matriisista (taulukko 21) käy ilmi, palveluhankintojen murros on ilmiö, jossa useat eri tekijät kietoutuvat toisiinsa ja selittävät tekijät ovat yhtä aikaa läsnä. Kuntien palveluhankintojen murrokselle onkin tyypillistä se että sitä on vaikea jäljittää yhteen lähteeseen etenkin silloin, kun se halutaan etäännyttää mikrotason, yhden yksittäisen hankintaongelman tarkastelusta makrotasolle, palveluhankintojen ongelmien takana oleviin ilmiöihin ja syihin.

Taulukko 21. Matriisi yläkategorioiden keskinäisistä riippuvuuksista ja ristikkäisvaikutuksista.

	Markkinat				
Politiikka	---	Politiikka			
Kuntainstituution muutos	Yhtiöittäminen, yksityistäminen ja kunnan itsensä markkinoille meno aiheuttaa ongelmia hankinnoissa (mm. in house -asema jne.). Kuntien toiminnan tiivistymisen heijastuminen markkinoihin: kooltaan kasvavat hankintayksiköt vaikuttavat tarjouskilpailuja voittavien tarjoajien koon ja markkinoiden keskittymiseen.	Politiikka johtaa kuntainstituution muutokseen, mistä seuraa, että kuntainstituution muutos itsessään aiheuttaa ongelmia hankinnoissa.	Kuntainstituution muutos		
Osaaminen	Markkinoiden tuntemisen ja niiden toimintalogiikan hallitsemisen tarpeet ja puutteet.	Hankintoja koskevan päätöksenteon monimutkaistuminen heikentää poliittisten päätöksentekijöiden osallistumismahdollisuuksia. Siirtymä ympäristöstä vällisiin, sosiaalisiin ja/tai innovatiivisiin hankintoihin edellyttää kuntien poliittisilta päättäjiltä uutta ja strategista osaamista sekä systemisyyden hallintaa palvelujen järjestämisessä.	Se, että sektoriaosaaminen ja yleinen hankintaosaaminen kohtaavat huonosti kunnissa kertovat fragmentoitumisesta ja yleisemmällä tasolla kuntatyön muutoksesta.	Osaaminen	
Tarjoaja	---	---	---	Tarjoajan osaamisen puutteiden heijastuminen kuntien palveluhankintoihin.	Tarjoaja
Mentaliteetti	Kilpailuttamisesta ei saada hyötyä, koska markkinat eivät toimi.	Politiikka ei ole hankinnoissa enää protektionistista (mikä vaikuttanut paikallisten tarjoajien liiketoimintaan); siirtymä ympäristöstä vällisiin, sosiaalisiin ja/tai innovatiivisiin hankintoihin.	Kumppanuus osana kuntien toiminnan tiivistymistä (yhteistyön tiivistyminen, kuntarajat ylittävä palvelutuotanto)	osaaminen kumppanuuksien muodostamisessa julkisten hankintojen kontekstissa ei ole kovin kehittyntä	---

Kuntien palveluhankintojen murros näkyy kuitenkin selkeästi osana kuntahallinnon kehittämisen aaltoja ja sitä suurempaa murroskuvaa, jonka muodostavat hallinnon, NPM:n ja hallinnan elementtien yhtäaikainen läsnäolo kuntahallinnossa.

Kuntien palveluhankintojen murros näkyy selkeästi osana kuntahallinnon kehittämisen aaltoja ja sitä suurempaa murroskuvaa, jonka muodostavat hallinnon, NPM:n ja hallinnan elementtien yhtäaikainen läsnäolo kuntahallinnossa. Edellä oli kuvattu kunkin teemaan liittyen taustalla vaikuttava teoreettinen keskustelu, jota aineisto ja sen analyysin tulokset heijastavat ja josta palveluhankintojen murros osaltaan muodostuu. Taulukossa 22 on tiivistettynä sama informaatio, joka havainnollistaa myös sen, missä määrin kehittämisen aallot vaikuttavat tällä hetkellä kuntien palveluhankintoihin.

Taulukko 22. Kuntahallinnon kehittämisen aaltojen ja palveluhankintojen ongelmia selittävien teemojen keskeisimmät yhtymäkohdat.

	Hallinto	NPM	Hallinta
Markkinat	Kunnan rooli palvelutuotannon valvojana ja siten markkinoiden kontrolloijana on perinteisen hallinnon ilmentymä markkinoilla.	NPM:n korostama kilpailun ja markkinoiden tehokkuus näkyy selkeästi myös markkinateemassa ja markkinoissa osana palveluhankintojen murrosta. Markkinoiden kehittyminen, keskittyminen ja nopea muutos ovat yksi ongelmalähde julkisissa palveluhankinnoissa. Markkinat edustavat julkisten palveluhankintojen kontekstissa kunnan näkökulmasta puhtaasta NPM:ä ja sen oletusta palvelutuottajien välisestä vapaasta horisontaalisesta kilpailusta. Markkinoiden päähallintamekanismina yhdistelmä kilpailua, hintamekanismia ja sopimuksellisuutta kuvaa hyvin palveluhankintojen markkinaympäristöä.	Kunta pyrkii ohjaamaan markkinoiden toimintaa käyttämällä hankintaa toimintapoliittisena välineenä markkinoiden kehittämisessä. Tällöin kunta käyttää meta-hallintaa markkinoihin ja markkinatoimijoiden muodostamiin verkostoihin päästäkseen elinkeinopoliittisiin päämääriinsä.
Poliittinen vaikuttaminen	---	Hankintojen johtamisessa poliittisen päätöksenteon rooli on pienentynyt ja virkamiesten tekemän palveluhankintojen valmistelun rooli korostunut, mikä on samansuuntainen kehitys NPM:n kanssa.	Julkisten palveluhankintojen käyttäminen politiikkavälineenä ympäristöystävällisyyden, sosiaalisten näkökohtien ja innovaatioiden edistämisessä sekä kunta-laisten osallistuminen hallinnan verkostoissa palveluhankintoihin ilmentävät molemmat hallinnan ulottuvuutta palveluhankinnoissa.

Kunta-instituution muutos	---	Kuntainstituution muutos pohjaa osittain johtamisen ja managerialismin teemoihin, joissa yhdistyvät kuntakonsernin sisältä tehtävät hankinnat, yhtiöittämisen, yksityistämisen ja liikehenluovutukset sekä in house -hankintojen tematiikka. NPM organisaation johtamisena, tässä tapauksessa kuntakonsernin johtamisena osana hankintoja korostuu kuntainstituution muutoksessa. Kuntainstituution muutoksessa näkyy myös whole-of-government -ajattelun teemat osana palveluhankintojen murrosta.	
Tarjoaja	Tarjoajien törmäys kunnan rationaalis-legalistiseen luonteeseen ja palveluhankintojen määrämuotoisuuden sekä menetelmälliseen joustamattomuuteen edustaa kunnan byrokratiatulottuvuutta ja sitä kautta perinteistä hallintoa.	---	---
Mentaliteetti	---	---	Kumppanuushakuisuus palveluhankinnoissa ja erkaantuminen tiukasta kilpailuttamismentaliteetista ovat osa hallinnan verkostoihin kytkeytyvää kehitystä. Hallinta korostaa julkisen hallinnon ja muiden toimijoiden välistä riippuvuutta sekä organisaatioiden välisiä hallintasuhteita.
Osaaminen	Osaamisvaateet hallinnon prosesseihin ja lainkäyttöön liittyen edustavat hierarkkista hallintoa.	Markkinoiden ja tarjoajien toimintaan liittyvät osaamiskysymykset ovat samansisältöisiä kuin NPM:n soveltamiseen liittyvät osaamisvaateet.	Metahallintaan liittyvät osaamisvaateet, kuten neuvottelutaidot ja analyyttiset taidot osana verkostojen johtamista.

Teemoina markkinoihin ja osaamiseen vaikuttaa kaikki kolme hallinnon kehittämisen aaltoa ja teoreettista suuntausta. Ne ovatkin palveluhankintojen ongelmien taustalla vaikuttavat läpileikkaavat teemat, joissa niin perinteisellä julkisella hallinnolla, NPM:llä kuin uudella hallinta-ajattelulla on kaikilla sijansa. Muut teemat löytävät selkeämmin teoreettisen kotinsa jostain kehittämisen yksittäisistä aalloista: hallinta näkyy selkeimmin poliittisessa vaikuttamisessa ja mentaliteetissa, kuntainstituution muutosta selittää NPM:n manttelinperijänä pidetty whole-of-government ja tarjoaja-teeman taustalla vaikuttaa perinteinen hallinto. Yhteenvedon perusteella on nähtävillä selvästi, että palveluhankintojen murrokseen vaikuttaa kaikkien kolmen koordinaatiomuodon, hallinnon, markkinoiden ja hallinnan muodostama hybridi, vaikka yksittäisten kuntien palveluhankintojen ongelmia selittävien teemojen taustalta onkin identifioitavissa selkeämmin joku teemaa kuvaava teoreettinen keskustelu.

7 Päätelmät

7.1 Kuntien palveluhankintojen kitkapinnat ja murroksen ulottuvuudet

Analyysiprosessin tuloksena syntyi kattava kuva siitä, miksi kuntien palveluhankinnoissa esiintyy ongelmia. Aineiston mukaan seuraavat teemat selittävät ongelmia:

- markkinat
- poliittinen vaikuttaminen
- kuntainstituution muutos
- tarjoaja
- mentaliteetti
- osaaminen.

Teemat eksplikoivat selkeästi ne aihealueet, joihin kuntien palveluhankintojen haasteet liittyvät. Ne kuvaavat samalla kuntien julkisten palveluhankintojen toimintaympäristöä kuudesta eri näkökulmasta. Osa ongelmia selittävistä teemoista on sellaisia, joihin kunta omalla toiminnallaan voi vaikuttaa ja jatkossa eliminoida osan palveluhankintojen ongelmista omalla toiminnallaan. Tällaisia aihealueita ovat asenne, osaaminen ja poliittinen päätöksenteko. Osa teemoista on sellaisia, joihin kunta voi vaikuttaa vain välillisesti, esimerkkinä tällaisesta tarjoajien toiminta.

Kuntien palveluhankintojen ongelmat ilmenevät aineistossa tavalla, joka osoittaa kuntien palveluhankintojen, hankintakulttuurin ja -ympäristön häilyvän uuden ja vanhan rajalla. Ongelmia selittävistä teemoista muodostui analyysin kautta uuden ja vanhan rajaa kuvaava tutkimuksen ydinkäsite, palveluhankintojen murros.

Palveluhankintojen murros näkyy selkeästi hankintaprosessin eri vaiheissa. Riskiintaulukoimalla ongelmia selittävät teemat ja hankintaprosessin vaiheet piirtyy mielenkiintoinen profili vastauksena tutkimuskysymyksiin mistä aiheutuvat suurimmat ongelmat kuntien palveluhankinnoissa ja mihin kohtaan hankintaprosessia ongelmat paikantuvat.

Taulukko 23. Ongelmien taustalla vaikuttavat teemat hankintaprosessin vaiheiden mukaan.

	Markkinat	Politiikka	Kuntains- tituution muutos	Tarjoaja	Mentali- teetti	Osa- minen
Hankinnan suunnittelu	2	1	3	3	1	8
Tarjouspyynnön sisältö	9	1	-	3	-	13
Ilmoittaminen ja tarjousten pyytäminen	-	-	1	-	-	3
Hankintamenettelyt	2	-	-	-	3	6
Tarjousten käsittely						14
Päätöksen tekeminen	1	-	-	-	-	7
Sopimuksen teko	1	-	-	1	-	6
Muutoksenhaku	2	-	-	-	-	5

Osaaminen vaikuttaa laajasti kaikkiin hankintaprosessin vaiheisiin. Osaaminen on palveluhankintojen onnistumisen näkökulmasta keskeisin osa-alue, jonka täytyy olla kunnissa riittävällä tasolla. Mikään muu hankinnan haasteita selittävä teema ei ole yhtä kokonaisvaltaisesti läsnä kaikissa hankintaprosessin vaiheissa.

Toinen laajasti hankintaprosessin onnistumiseen vaikuttava osa-alue on markkinat, joiden toimivuus tai toimimattomuus heijastuu ilmoittamista ja tarjousten pyytämistä lukuun ottamatta kaikkiin muihin hankintaprosessin vaiheisiin. Ilmoittaminen ja tarjousten pyytäminen ovat luonnostaan hankintayksikön omasta toiminnasta riippuvaisia hankintaprosessin vaiheita, jolloin kunnan ulkopuolelta aiheutuvat haasteet eivät juuri vaikuta niihin. Muut ongelmien taustalla vaikuttavista tekijöistä ovat huomattavasti pienemmässä roolissa ja esiintyvät haasteita selittävinä tekijöinä hankintaprosessissa vain paikoitellen.

Ristiintaulukoinnissa näkyy selkeästi myös se, missä hankintaprosessin vaiheissa ongelmien taustalla vaikuttavien tekijät ovat koko kirjoiltaan läsnä. Hankintaprosessin alkupää, hankinnan ja tarjouspyynnön sisällön määrittäminen näyttäytyvät hankintaprosessin vaiheina, joissa politiikka, kuntainstituution muutos, tarjoajat ja mentaliteetti vaikuttavat kaikki kuntien palveluhankintoihin. Hankintailmoituksen julkaisemisen jälkeen hankinnan haasteita selittävät tekijät kapenevat vain muutamaa läsnä olevaan teemaan. Suurimmassa osassa hankintaprosessin vaiheita osaaminen ja markkinat ovat hankintaprosessin ongelmien lähteenä.

Mielenkiintoisen poikkeuksen hankintaprosessin ongelmien taustalla olevista teemoista tekee mentaliteetti, joka vaikuttaa suoraan hankintamenettelyihin ja niiden valintaan. Kunnan asettamat tavoitteet hankinnalle, kuten kumppanuuteen perustuvan hankintasopimuksen solmiminen ja tapa, jolla se kilpailuttaa palveluhankinnan, heijastuvat siihen, minkä hankintamenettelyn se valitsee.

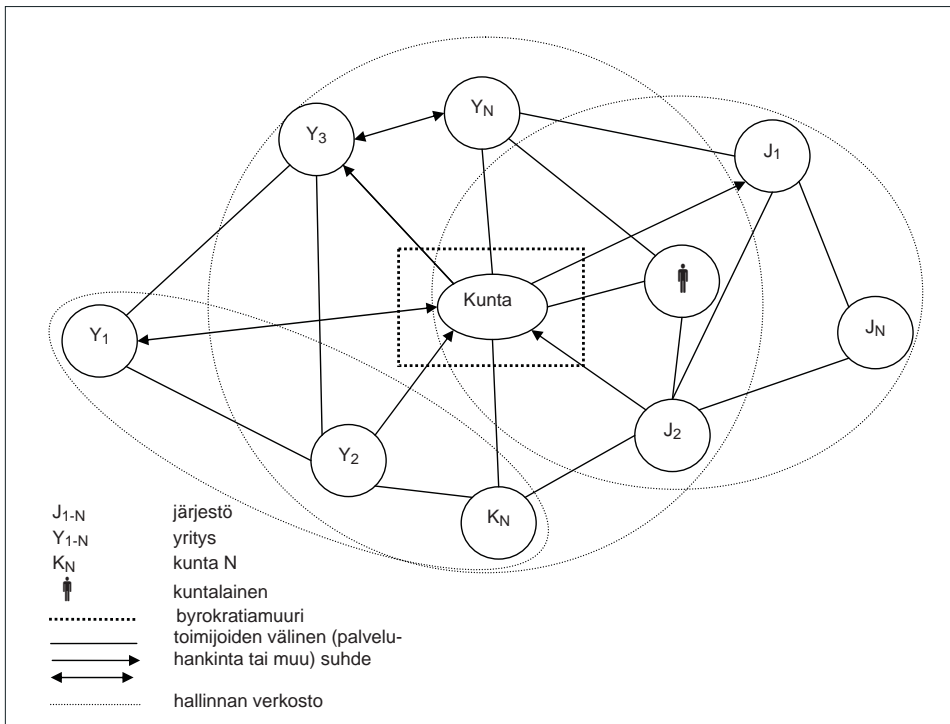
Kun palveluhankintojen murrosta tarkastellaan hallinnon muutosta kuvaavien teorioiden valossa, palveluhankintojen murroksen varsinainen ydin paljastuu. Vanhaa,

mutta samalla asemansa säilyttävää, edustaa byrokraattis-legalistinen hallinto. Vanhaa ja samalla väistyvää edustaa NPM, uusi julkisjohtaminen, joka johtamisdoktriinina edelleen vaikuttaa kunnissa, mutta joka ei teoreettisten periaatteiden kokonaisuutena vastaa enää kuin osittain kuntien tämän päivän toimintaympäristöä. Uutta edustaa hallinta-ajattelu, joka toimintatapana heijastaa julkisen palveluhankinnan haasteiden yhtä ydinkysymystä: verkostoja ja niissä muotoutuvia kumppanuuksia.

Tutkimuksen tuloksena syntyi kokonaiskuva kuntien julkisten palveluhankintojen ongelmista ja siitä, miksi ongelmia esiintyy. Kuvaan piirtyvät selkeästi kuntien palveluhankinnoissa yhtä aikaa läsnä olevat kolme elementtiä:

1. byrokraattis-legalistinen päätöksenteko ja sen valmistelu, jotka muodostavat formaalin hankintamenettelyn perustan,
2. kilpailuelementin sisältämä kaupankäynti avoimilla markkinoilla sekä
3. kunnan toiminta erilaisissa kontekstuaalisesti rakentuvissa hallinnan verkostoissa, joissa muodostetaan kumppanuuteen perustuvia yhteistyösuhteita.

Elementit osoittavat elävästi kuntien palveluhankintojen murroksen olevan samansuuntainen muiden menneillä olevien julkisen hallinnon reformien kanssa, joita hallinnon muutosta kuvaava teoreettinen keskustelu jäsentää. Tutkimustulos on jo sinänsä se, että kuntien palveluhankintojen murros myötäilee hyvinkin tarkasti muuta julkisen sektorin kehittämistä suunnan, kehitysvaiheen ja myös problematiikan osalta.



Kuvio 10. Hallinnan verkostojen, kaupankäynnin ja byrokratiamuurin yhtäaikainen läsnäolo palveluhankinnoissa.

Purettaessa tutkimuksen tuloksena muodostunutta ydinkategoriaa, palveluhankintojen murrosta paloihin, ovat kaikki ongelmia selittävät teemat palautettavissa johonkin edellä mainittujen kolmen elementin rajapintaan ja kohtaamisesta syntyvään kitkaan. Elementtien kohtaamisesta syntyvä kitka kuntien palveluhankintojen murrosta selittävänä tekijänä indikoi omalta osaltaan selkeästi kunnan toiminnan laajaa muutosta, joka on näkyvissä teoreettisen keskustelun lisäksi tällä hetkellä kuntien uudelleenorganisoitumisena.

Palveluhankintojen murros voidaan jakaa yllä mainittujen kitkapintaa aiheuttavien elementtien lisäksi kolmeen erilliseen murrokseen, jotka nousevat aineistosta tulkinnan kautta tutkimustuloksina esiin. Palveluhankintojen murroksen kolme ulottuvuutta ovat:

1. rakenteellinen murros, jota edustaa tutkimuksesta nousseena teemana erityisesti kuntien toiminnan tiivistyminen
2. toiminnallinen murros, jota edustaa tutkimuksesta nousseena teemana erityisesti verkostoituminen
3. ohjausjärjestelmän murros, jota edustavat tutkimuksesta nousseena teemana erityisesti kumppanuudet.

Seuraavassa käydään läpi kuntien palveluhankinnoissa kitkaa aiheuttavat rajapinnat sekä niihin liittyvät palveluhankintojen murroksen kolme ulottuvuutta rajapinta ja murroksen ulottuvuus kerrallaan.

Kuntien palveluhankinnoissa ongelmia aiheuttava ensimmäinen kitkatekijä on byrokrattis-legalistinen päätöksenteon sekä valmistelun ja hallinnan verkostojen yhteensopimattomuus. Tämä näkyy erityisesti legalistis-hallinnollisen byrokratiamaurin laskeutumisena kunnan ympärille silloin, kun se aloittaa hankintalain tarkoittaman hankintaprosessin tekemällä hankinnasta hankintailmoituksen tai pyytämällä tarjouksia hankinnan kohteesta. Tarkkaan määritelty hankintamenettely, johon yhdistyy riskien välttämisen mentaliteetti ja tarkoin säädetty, lähtökohdiltaan niukka kommunikaatio niin tarjoajien kuin muidenkin palveluhankintaan liittyvien tahojen kanssa, on toimintatapana lähes vastakohta kunnan toiminnalle ja kommunikaatiolle hallinnan verkostoissa, jotka perustuvat luottamukseen, avoimuuteen ja vastavuoroisuuteen.

Palveluhankinnoissa byrokratiamauri rakentuu käytännössä hankintalain ja julkisuuslain sekä oikeuskäytännön muodostamista säännöistä ja vaatimuksista hankinnan läpiviemiselle. Kunnan ja tarjoajien huono byrokratiamaurin toimintalogiikan hallinta aiheuttaa valtaosan kunnan palveluhankinnoissa esiintyvistä ongelmista. Muuriin aukeaa hankintamenettelyn vaiheen mukaisesti spesifejä aukkoja, joiden kautta kommunikaatio tapahtuu, esimerkkinä tarjousten pyytäminen sekä tarjousten antaminen oikeassa muodossa ja määräaikaan mennessä. Mikäli hankintamenettelyssä avataan liikaa ovia, aiheutuu siitä käytännössä konfliktitilanteita muun muassa markkinaoikeuskäsittelynä. Esimerkkinä tilanne, jossa pyydetään liian kattavia tarkennuksia tarjoukseen tai neuvotellaan ilman, että siitä on ilmoitettu etukäteen hankintailmoituksessa, mitkä kunnan näkökulmasta edustavat useimmissa tapauksissa järkevää, mutta ei hankintalain mukaista toimintaa.

Byrokratiamuurilla on myös hankintaa suojaava funktio. Byrokratiamuuri osittain turvaa tarvittavan etäisyyden tarjoajiin silloin, kun hankintaprosessissa on meneillään sellainen vaihe, johon tiivis vuorovaikutus ei lainsäädännön näkökulmasta kuulu. Byrokratiamuuri luo kuitenkin myös vääränlaista suojaa siten, että hankinnan valmistelutyö on mahdollista eristää liian aikaisin kunnan omaksi sisäiseksi toiminnaksi, vaikka paremman lopputuloksen aikaansaava vaihtoehto olisi esimerkiksi määritellä hankinnan kohde tiiviissä yhteistyössä markkinoiden ja kuntalaisten kanssa. Lisäksi byrokratiamuuri mahdollistaa viranhaltijalle vääränlaisen vallankäytön ilman, että poliittisilla päätöksentekijöillä, tarjoajilla tai kuntalaisilla on mahdollisuutta vaikuttaa prosessiin hankinnan valmistelun ja vertailun vaiheessa. Tällöin viranhaltijan omat intressit, näkemykset ja preferenssit pääsevät vaikuttamaan palveluhankintaan liiaksi.

Byrokratiamuurin laskeutuminen palveluhankinnan ajaksi kunnan ympärille aiheuttaa kitkaa kunnan ja hallinnan verkostojen välillä, missä kunta toimii. Muiden verkostotoimijoiden silmissä kunta alkaa käyttäytyä epärationaalisesti normaalisti vallitsevaan olotilaan verrattuna silloin, kun hankinta on kesken ja byrokratiamuuri paikallaan. Kuntien tehtävien verkostorakenteen perusteella on kuntaa alettu kutsua verkostokunnaksi ja sen toimintalogiikka on yhteneväinen hallinnan verkostojen toimintalogiikan kanssa. Verkostokunnassa palvelut järjestetään sopimusjärjestelyin. Verkostokuntaan liitetään yleensä monenlaisia mahdollisuuksia ja kehityspiirteitä, kuten tehokkuuden lisääminen, palveluiden laadun paraneminen, joustavuus ja nopea kyky muutoksiin (Haveri & Pehk 2008, 22–23), joita voi pitää byrokraattis-legalistinen hallinnon perusolemukselle vastakkaisina. Palveluhankintoihin vaikuttavan kitkan aiheuttajana on siten kuntainstituution muutos.

Tutkimuksen ensimmäisenä tuloksena ja osatekijänä palveluhankintojen murroksessa on legalistis-hallinnollisen byrokratiamuurin laskeutuminen kunnan ympärille ja hallinnan verkostojen kenttään, mikä aiheuttaa konflikteja yksittäisissä palveluhankinnoissa. Kuntien toimieissa tänä päivänä käytännössä verkostokuntien logiikalla ja niiden kommunikoinnin tavoitteen ollessa hallintaverkostojen ohjaaminen ja johtaminen (metahallinta), byrokratiamuuri aiheuttaa väistämättä konflikteja suhteessa verkostoihin, joissa kunta toimii. Hallinnan verkostojen ja byrokratiamuurin yhteensopimattomuus ilmenee myös julkisia hankintoja ja kilpailutusta vastustavana ja välttelevänä mentaliteettina.

Palveluhankintojen murroksessa voidaan nähdä byrokraattis-legalistisen päätöksenteon ja hallinnan verkostojen rajapinnassa myös rakenteellinen murros, joka on yksi palveluhankintojen murroksen osatekijöistä. Rakenteellisen murroksen muodostaa kuntien toimien tiivistyminen, joka koostuu niin kuntaliitoksista, tehtävien siirtämisestä yhteistoiminta-alueille kuin kuntien yhteishankintayksikköjen perustamisesta ja muusta kuntien välisestä yhteistyöstä. Rakenteellisen murroksen taustalla on viime vuosikymmeninä tapahtunut kuntien välisen yhteistyön tiivistyminen ja syventyminen (Nyholm 2008, 68), jonka katalyyttina on toiminut tarve kustannussäästöihin ja toimintojen rationalisointimahdollisuuksien etsimiseen kuntien tehtävien laajentuessa ja monimutkaistuessa (Airaksinen 2009, 21).

Kuntien toiminnan tiivistyminen liittyy kiinteästi byrokratiamuuriin siinä suhteessa, että byrokratiamuuri edustaa kunnan hallinnollisia ulkorajoja suhteessa verkostoihin, joissa kunta toimii. Kuntien keskinäiset rajat ovat liudentuneet palvelujen

järjestämisessä ja tuottamisessa ja rajoja on hallinnan kontekstissa madallutettu myös suhteessa verkostojen muihin jäseniin ja toimijoihin. Kuitenkin hankintaprosessissa ulkorajat ovat edelleen byrokratiamuurin olemassa.

Kuntien toiminnan tiivistymisen voi nähdä integraatioprosessina, jossa hallinnollisten toimijoiden yhteistyö lisääntyy ja hallinnon rajat siirtyvät kauemmas, poistuvat osittain ja menettävät merkitystään. Hallinnollisella integraatiolla on suora liittymäpinta taloudelliseen integraatioon, jota muun muassa markkinoiden keskittyminen ja yhteistyö edustavat, mikä näkyy myös tämän tutkimuksen aineistossa. Kuntien toiminnan integraatioprosessien, kuten kuntaliitosten, perusteluna on käytetty palvelujen turvaamista säästöjen aikaansaamisen rinnalla, mikä on näkynyt myös kuntien strategioissa 2000-luvulla. Yhteistyön avulla kunnat kykenevät paremmin turvaamaan palvelut ja kokoamaan elinkeinojen kehittämisen voimavaroja seudullisesti. (Ks. Laamanen 2007, 222.) Samaa argumentaatiota on käytetty myös ulkoistamisen ja kilpailuttamisen kontekstissa.

Kuntarakenteen murros vaikuttaa palveluhankintojen murroksessa myös siten, että se ylläpitää lähes jatkuvaa muutoksen tilaa ostajaorganisaatioissa. Tästä aiheutuu kirjava joukko ongelmia muun muassa voimassa olevien hankintasopimusten suhteen, koska ostajan uudelleen järjestäytyminen suuremmiksi enemmän tai vähemmän formaaleiksi organisaatioiksi aiheuttaa aina voimassa olevien hankintasopimusten tarkastelutarpeen. Kattaako hankinta koko uuden yhteistyökentän ostajan puolella, voiko olemassa olevia sopimuksia laajentaa, millä aikavälillä sopimuskaudet pystytään yhtenäistämään ja palvelu kilpailuttamaan laajemmalle ostajaorganisaatiolle yhtenä kokonaisuutena? Muun muassa näihin kysymyksiin törmätään kuntaliitostilanteissa, joka on yksi esimerkki kuntien toiminnan tiivistymisestä.

Palveluhankintojen murroksessa **rakenteellinen murros**, tapahtui se kumman osapuolen, ostajan tai myyjän puolella tahansa, heijastuu välittömästi toiseen osapuoleen ja sen toimintaedellytyksiin. Vaikutus voi olla erilainen riippuen siitä, millainen yksityinen palveluntuottajakenttä alueella sijaitsee esimerkiksi kun kunnat perustavat yhteishankintayksikön. Rakenteen muutos voi heijastua hyvinkin dramaattisesti paikallisiin palveluntuottajiin uuden yhteishankintayksikön sopimusten tullessa attraktiivisemmiksi valtakunnallisille palveluntuottajille. Vastaavasti markkinoiden rakenteellinen muutos vaikuttaa väistämättä kuntasektorin ostotoimintaan.

Rakenteellinen murros, kuntien toiminnan tiivistyminen on ilmiönä ollut jo jonkin aikaa olemassa, mutta se ei näytä vielä laantumisen merkkejä. Tuottavuuden parantamisen tavoitteet palvelu- ja kuntarakenteen uudistamisen kautta on kuntien uudelleenorganisoinnin keskiössä myös jatkossa, mikä heijastuu kuntien palveluhankintoihin ja niiden kehittämiseen.

Toinen ongelmia kuntien palveluhankinnoissa aiheuttava kitkatekijä on kilpailuelementin sisältämän kaupankäynnin ja hallinnan verkostojen osittainen yhteensopimattomuus. Tämä kitkapinta ei aiheuta yhtä kivuliasta hankausta kunnan toiminnassa kuin edellä kuvattu byrokratiamuurin ja hallinnan verkostojen yhteensopimattomuus, mutta siitä huolimatta tästäkin aiheutuu omat ongelmansa palveluhankinnoissa.

Kilpailuelementti ja kaupankäynnin logiikka esiintyvät palveluhankinnoissa käytännössä teoreettisesti tarkasteltuna NPM:n käsitteistöön pukeutuneena. Kuitenkaan

NPM teoreettisena kokonaisuutena ei enää vastaa kokonaisuudessaan kuntien toimintaympäristöä, vaikka NPM onkin uusimmassa teoreettisessa keskustelussa lähentynyt kuntien nykyistä tilannetta ja pyrkinyt ymmärtämään uusimpien hallinnollisten reformien sisältöä WG-keskustelun kautta, jota osin voi pitää samansisältöisenä uuden julkisen hallinnan kanssa. Tästä huolimatta NPM:ssä voidaan osoittaa hallinnan avulla neljä ominaisuutta, joita voidaan pitää sen heikkouksina (Rhodes2003, 55–56).⁹¹

NPM:n fokus on hallintaan verrattuna liiaksi yksittäisen organisaation sisäisessä toiminnassa. NPM keskittyy kolmen e:n (economy, efficiency and effectiveness) ja vastinetta rahalle -ajatteluun ja laiminlyö organisaatioiden välisen yhteyksien hallinnan. Näin on myös julkisissa palveluhankinnoissa. Kunnat hankintayksikköinä keskittyvät omaan hankintaprosessiinsa niin voimakkaasti, että vaikuttavuuden mahdollistava vuorovaikutus ostajan, potentiaalisen tarjoajan ja myös palvelun loppukäyttäjän, kuntalaisen välisenä keskusteluyhteytenä on joutunut väistymään kilpailutusmentaliteetin tieltä. Tämän rinnalle on kuitenkin nousemassa kuntien kumppanuuksiin perustuvat palveluhankinnat. Kunnat etsivät sekä hankinnoissa että muussa palvelujen järjestämisen ja tuotannon yhteistyössä kumppanuutta. Verkostot, joissa kunnat toimivat, vaikuttavat kuntien palveluhankintoihin. Samoin kokonaisuuteen vaikuttavat tarjoajien verkostot sekä verkostot, joissa kuntalaisten rooli on keskeinen.

Toiseksi NPM ei ota huomioon verkostojen hallinnassa tarvittavia ominaisuuksia, kuten luottamusta ja diplomatiaa, vaan keskittyy liikaa tavoitteiden objektiivisuuteen ja niiden saavuttamiseen. Sopimuksen tarkkaa toteutumista tärkeämpää tilaajan ja tuottajan välisissä suhteissa on luottamuksen säilyttäminen. Kuntien julkiset palveluhankinnat ovat sopimusjuridiikan dominoivia ja sopimusehto-orientoituneita. Tämän rinnalla olemassa olevien kumppanuuksien säilyttäminen on kuitenkin selkeästi olemassa oleva tendenssi. Jopa siinä määrin, että kunnat pyrkivät välttämään kilpailuttamista ja minimoimaan kumppanin vaihtamisen riskiä laittomin suorahankinnoin.

Kolmanneksi NPM on tulosorientoitunut. Usean toimijan verkostoissa kukaan ei yksin saavuta tuloksia eikä niiden mittaamisesta voida useinkaan sopia. Verkostot kaivavat maata NPM:n alta, koska se fokusoituu organisaation sisäisten tavoitteiden saavuttamiseen ja niiden mittaamiseen, palveluhankinnoissa edelleen liian usein edulliseen hintaan. Verkostot, joissa kunnat palveluhankintojaan toteuttavat, ovat monitoimijaisia ja systeemisiä. Verkostoissa vaikuttavat kunnan lisäksi aina vähintäänkin kuntalaiset, naapurikunnat, seutu ja heterogeeninen palvelutarjoajien joukko.

Neljänneksi NPM:n ytimessä on kilpailun ja ohjaamisen ristiriita. Markkinoiden ja kilpailun kieli vastaa vain osittain ohjauksen haasteeseen ja verkostojen luottamus ei riitä NPM:ssä kehittämään tarvittavaa tasapainoa. Kilpailuttamisen retoriikka ohjaa sekä ostajien että myyjien toimia omalle kurssilleen palveluhankinnoissa. Aineiston mukaan kilpailuttamisen ei koeta soveltuvan palveluntarjoajan valinnan metodiksi, tilalle ehdotetaan monessa yhteydessä epäformaalia, hankintalain määritelmästä poikkeavaa neuvottelumenettelyä. Mentaliteetti kuntien julkisten palveluhankintojen taustalla vastaa kuntien tapaa toimia verkostoissa, mutta hankintaprosessin toteutus painottaa sekä kilpailun että lainmukaisuuden elementtejä kumppanuuden etsimisen

91 Näitä NPM:n heikkouksia on käsitelty lyhyesti aiemmin jo luvussa 4.3.4 NPM:n kritiikki.

ja muodostamisen sijaan. Tästä aiheutuu kitkaa kilpailuelementin ja hallinnan verkostojen toimintalogiikan välille palveluhankinnoissa. Mentaliteetin muutos hankintojen taustalla näkyy ensisijaisesti palveluhankintoja valmistelevien viranhaltijoiden ja toimihenkilöiden toiminnassa ja asenteissa.

Tutkimuksen toisena tuloksena ja osatekijänä palveluhankintojen murroksessa on se, että kilpailuttamismentaliteetti on väistymässä palveluhankinnoissa hallintaverkostojen ohjaamisen ja johtamisen (metahallinnan) mentaliteetin vallatessa enenevässä määrin alaa. Tämä näkyy erityisesti kumppanuusteemassa, joka korostui useammassa analyysin tuloksena syntyneessä yläkategoriassa. Kumppanuuksien solmimisen mahdollistuminen jatkossa edellyttää kehittämistoimenpiteitä kahdella tasolla. Ensinnäkin hankintaprosessin toteuttaminen siten, että tasapaino läpinäkyvyyden, vastinetta rahalle -ajattelun ja kumppanuuden välillä saavutetaan, vaatii paljon työstämistä niin mentaliteettitasolla kuin yksittäisten hankintayksikköjen toimissa. Toiseksi hankintamenettelyjen läpivieminen siten, että kumppanuuksien muodostaminen mahdollistuu, vaatii hankintayksiköiltä mittavia resursseja: osaamista ja raakaa työtä. Menettelyjen ja hallinnollisen kulttuurin taakka on kumppanuuksia muodostettaessa olemassa, mutta sekä hankintayksiköiden että tarjoajien on mahdollista nähdä niiden ylitse kumppanuuden mukanaan tuomat edut. Myös hankintoja tekevien henkilöiden osaamista on kasvatettava määrätietoisesti siihen suuntaan, että kumppanuuksien muodostaminen ja hallinta helpottuvat palveluhankinnoissa. (Ks. Erridge & Greer 2002, 519–520.)

Palveluhankintojen murroksessa voidaan nähdä kumppanuuksien korostumisen kohdalla myös **ohjausjärjestelmän murros**, joka on yksi palveluhankintojen murroksen osatekijä. Kumppanuudet näkyvät laajemminkin kuntien toiminnassa, muun muassa kehittämishankkeina, mutta palveluhankintojen mentaliteetin muutoksessa ne näkyvät erityisen selvästi.

Kumppanuudella tähdätään tiedon ja osaamisen jakamiseen. Kumppanuudet perustuvat molemminpuoliseen luottamukseen sekä lisäarvon tuottamiseen. (Stähle & Laento 2000, 26–27.) Vaikka tarve kumppanuuksiin on kuntien palveluhankinnoissa läsnä, on kyseessä kuitenkin aina eräänlainen kilpailun sisäinen kumppanuus. Sopimuskaudet ja vuorovaikutuksen muodot rajoittavat kumppanuuksia ja sitä kautta luottamuksellisten suhteiden syntyminen vaikeutuu. (Ks. Erridge & Greer 2002, 513.)

Koska kumppanuuden onnistuminen edellyttää ymmärrystä toisen osapuolen toiminnasta, ansaintalogiikasta, arvoketjuista ja -verkoista, kumppanuuksiin perustuva ohjausjärjestelmän murros edellyttää kunnilta osaamismielessä paljon. Lisäksi kumppanuuspohjaiset ratkaisut ovat kuntahallinnon näkökulmasta resursseja sitova tapa saavuttaa tavoitellut tulokset. Kumppanuuden ydinajatuksena on se, että kumppanuuden tulo on suurempi kuin osiensa summa. Tämän saavuttaminen vaatii merkittäviä satsauksia kumppanuuteen. Aineiston valossa jää selkeästi auki, onko kunnilla aidosti halua ja mahdollisuutta sekä toisaalta kysyä ja osaamista panostaa kumppanuuksiin siinä määrin, että niiden avulla saavutettaisiin vanhaan kilpailumekanismiin perustuvaan ohjausjärjestelmään verrattuna parempia tuloksia prosessienkin ja niiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

Aineiston valossa herää kysymys siitä, missä määrin kuntien puhunta kumppanuuksista tarkoittaakin todellisuudessa kumppanuutta ohuempaa yhteistyötä ja missä määrin kumppanuutta siinä merkityksessä kuin esimerkiksi Stähle ja Laento (2000)

määrittelevät sen. Monissa tapauksissa voidaan olla varmoja siitä, että kunta ei tarkoita kumppanuus-käsitettä käyttäessään niin syvällistä ja strategista tietojen vaihtoa, osaamisen integroimista ja yhteisten tavoitteiden määrittelyä, kuin mitä kumppanuuteen todellisuudessa sisältyy. Toisaalta samaan aikaan nimenomaisesti palveluhankinnoissa, jos missä kunnat muodostavat jatkuvasti palveluntuottajien kanssa operatiivisia, taktisia ja strategisiakin kumppanuuksia (ks. Ståhle & Laento 2000, 103).

Kumppaneiden on lähtökohtaisesti ymmärrettävä laajasti, millä tavalla ne voivat täydentää toistensa osaamista ja toimintaa. Toisaalta kumppanuuksien onnistuminen ei riipu ensisijaisesti siitä, mikä kumppanin pätevyys ja osaaminen on tai mitkä ennalta määritellyt yhteistyön mahdollisuudet ovat tilanteessa, jossa kumppanuus esimerkiksi hankintaprosessin välityksellä muodostetaan vaan sen sijaan luottamuksesta ja suhteiden rakentamisen taidosta. Kumppanuuden mahdollisuudet realisoituvat vain, jos kumppanuus perustuu vahvoihin kytköksiin ja sitä kautta luottamukseen. Luottamus vaikuttaa taas suoraan arvon lisäämisen mahdollisuuksiin: mitä enemmän luottamusta ja tiedonvaihtoa, sitä suurempi lisäarvo tai riski kumppanuudella on. (Ståhle & Laento 2000, 26–27.)

Aineiston perusteella on selvää, että kunnat ovat asennoituneet positiivisesti kumppanuuksiin palveluhankinnoissa ja ovat asettaneet tavoitteekseen niiden tuottaman lisäarvon. Kysymys kuulukin, missä määrin kunnat ovat valmiita ja varautuneita vastaanottamaan kumppanuuksiin sisältyvät riskit. Hallinnon perusolemuksen kuuluu riskin välttäminen, mikä monimutkaistaa kumppanuuksien solmimista palveluhankinnoissa. Oletettavaa onkin, että kumppanuudet yleistyvät jatkossa kuntien palveluhankintojen ohjausmekanismina, mutta kuitenkin maltillisemmin sen vaatavuuden ja siihen liittyvien riskinjaon elementtien vuoksi.

Kolmas ongelmaa kuntien palveluhankinnoissa aiheuttava kitkatekijä on byrokraattis-legalistinen päätöksenteon sekä sen valmistelun ja kilpailuelementin sisältämän kaupankäynnin uudenlainen asemoituminen toisiinsa. Kitkapinta ei yksittäisen hankinnan näkökulmasta ole keskeisin ongelmia aiheuttava teema, mutta hankintojen strategisen johtamisen ja toimintapoliittisena välineenä käyttämisen näkökulmasta kyseessä on fundamentaalinen kysymys. Myös kysymys hankintoihin liittyvästä poliittisesta johtajuudesta kunnassa ja valtuuston (kuntalain mukaisesta) roolista nousee esiin tässä kohtaa. Mihin poliittinen johtajuus kohdentuu? Vaihtoehtoina palveluhankintojen kohdalla ovat yksittäiset hankintaprosessit ja -päätökset ja toisaalta kuntayhteisöön kohdentuva strateginen päätöksenteko, joka suuntaa laajasti hankintoja kokonaisuutena ja mahdollistaa erilaisten toimintapoliittisten tavoitteiden toteuttamisen hankintojen kautta. (Ks. Majoinen 2001.)

On todettu, että kunnat tarvitsevat neuvotteluun perustuvaa johtamista, mielipiteiden jakamista ja asiaan liittyvän laajan toimijajoukon kiinnostusta sekä ennen kaikkea enemmän poliittista johtajuutta (Nyholm & Haveri 2009, 122). Näin on myös palveluhankintojen kohdalla. Poliittisen johtajuuden kohdistaminen oman organisaation ytimen ja yksittäisen hankinnan sijaan laajemmin kuntayhteisöön tarkoittaa käytännössä sitä, että keskiöön nousevat kuntalaisten todelliset tarpeet. (Ks. Majoinen 2001.)

Kuntia on perinteisesti johdettu funktionaalisina, tuottajakeskeisinä organisaatioina, jotka ovat fokuksituneet toiminnan tuloksellisuuteen, mutta ei vaikuttavuuteen ja kuntalaisten palveluista saamaan hyötyyn. Vuosikymmenien ajan kuntien johtamisen painopiste on ollut operatiivisessa johtamisessa ja siinä, miten kunnat toimeenpanevat valtion sille määräämät tehtävät. (Meklin 2010, 32–33.) Tästä näkökulmasta on luonnollista, ettei siirtymä strategioilla ja sopimuksilla johtamisen maailmaan, joissa palveluhankintojen kontekstissa vääjäämättä ollaan, ole kivuton. Strateginen johtaminen on alkanut vallata alaa vasta 2000-luvulla (ibid.), eikä siirtymä ole kaikilta osin tapahtunut vielä kokonaan.

Palveluhankintojen kontekstissa operatiivisella johtamisotteella saavutetaan verrattain vähän palvelujen laatua, tuottavuutta tai vaikuttavuutta parantavia tuloksia, koska operatiivinen johtaminen kohdentuu kunnassa käytännössä tekniseen kilpailuttamisprosessiin. Kunnan operatiivisella johtamisella ei juurikaan saavuteta tuloksia myöskään sopimusvaiheessa, jossa operatiivinen johtaminen on käytännössä tuottajaorganisaatiossa vastuullisella johdolla, mikä palveluhankintojen kontekstissa tarkoittaa palvelujen ulkoistamisen lisäksi niiden ulkoistettua johtamista. Strategisella johtamisella sen sijaan on mahdollista vaikuttaa laajasti hankinnan tavoiteasetantaan ja ohjata tuottajaorganisaation operatiivista johtamista ulkopuolelta sopimuksin. Tämä kuitenkin edellyttää kunnalta ostavana organisaationa kristallinkirkasta näkemystä siitä, mitä tavoitteita palveluhankinnan avulla halutaan saavuttaa ja lisäksi rohkeutta ja tarvittaessa myös riskin sietoa näkemyksen toteuttamiseen.

Kitkaa aiheuttavana tekijänä byrokratian ja kilpailun rajapinnalla ovat myös tarjoajien tarpeet, odotukset ja osaaminen palveluhankinnoissa. Se, että tarjoajat eivät tunne riittävästi kilpailutukseen liittyvää säännösmaaperää ja kunnan toiminnan ytimessä olevaa byrokraattis-legalistista päätöksentekoa, aiheuttaa väistämättä tarjoajille hankausta kilpailuelementin ja formaalin hankintamenettelyn välille.

Tutkimuksen kolmantena tuloksena ja osatekijänä palveluhankintojen murroksessa on se, että poliittinen johtajuus palveluhankinnoissa on toistaiseksi vielä liian operationaalista kohdistuen hankintaprosessin ja yksittäisen hankinnan yksityiskohtiin sen sijaan, että sen avulla hallittaisiin ja ohjattaisiin palveluhankintoihin ja kilpailuun liittyviä strategisia kysymyksiä. Tämä näkyy hankintoihin kytkeytyvien sosioekonomisten tavoitteiden alimittaisena käyttönä palveluhankinnoissa (ks. Erridge 2007) ja myös poliittisen johtajuuden sekä metahallinnan puutteena hankintojen strategisessa linjausvaiheessa. Poliittisen johtajuuden puutoksen taustalla on ennen kaikkea osamisen puutteet kilpailuelementin hyödyntämisessä policy-tason tavoitteiden saavuttamisessa. Kaupankäyntiin sisältyvä kilpailuelementti ja poliittinen vaikuttaminen ovat perinteisesti tarkasteltuna toisilleen vieraita elementtejä, mutta kuitenkin kilpailun ja hankinnan käyttämisellä kunnissa välineenä ja työkaluna voidaan saavuttaa merkittäviä yhteiskunnallisia hyötyjä.

Palveluhankintojen murroksessa voidaan nähdä byrokraattis-legalistisen päätöksenteon ja kaupankäyntiin sisältyvä kilpailuelementin rajapinnalla myös **toiminnallinen murros**, joka on yksi palveluhankintojen murroksen osatekijöistä. Toiminnallinen murros näkyy ensisijaisesti yhteistyön muutoksessa kunnan ja sitä ympäröivien tahojen välillä. Muutosta voi kuvata sanaparilla hallinnosta hallintaan, josta on tullut uuden

julkisen hallinnan slogan, mutta palveluhankintojen yhteydessä siihen sisältyy myös sanapari kilpailuttamisesta kumppanuuteen, jota on jo aikaisemmin kuvattu tässä luvussa.

Toiminnallinen murros palveluhankinnoissa viittaa nimenomaisesti hallinnan verkostoihin, joista on tullut myös tämän tutkimuksen aineiston perusteella kuntien arkipäivän areena. Hallinnan verkostot liittyvät poliittisen johtajuuden muutokseen palveluhankinnoissa ensisijaisesti verkostojen johtamisen ja metahallinnan teemojen kautta. Vaatimukset, jota sekä hankintojen johtaminen että verkostojen johtaminen ja metahallinta asettavat kunnan strategiselle johtajuudelle, ovat osin samat.

Kunnan palveluhankintojen toiminnallinen murros näkyy siinä, millaisia toimijasuhteiden ja ilmiöiden kenttää kunnan tulisi palveluhankintojen kontekstissa pystyä hallitsemaan ja hallinnoimaan. Toimijajoukko, joka vaikuttaa palveluhankintoihin hankinnan valmistelun, hankintaprosessin ja -sopimuksen aikana on erittäin laaja ja kunnalta vaadittava osaaminen niin ikään laajaa. Osaamisvaateet kohdistuvat valmistelevien ja täytäntöön panevien viranhaltijoiden lisäksi myös luottamushenkilöihin. Hallinnasta kumpuaa joukko kysymyksiä, jotka pureutuvat palvelujen järjestämiseen ja hankintaan sekä niihin kytkeytyvään toimintapolitiikkojen johtamiseen liittyviin kysymyksiin. Osbornen (2009, 7) mukaan hallinnan kontekstissa nousee esiin kuusi kysymystä, joihin julkisissa palveluissa tulisi etsiä vastauksia:

1. Miten julkisten palvelujen tuottamisen ja järjestämisen hahmottaminen systeemisenä kokonaisuutena muuttaa ymmärrystämme palveluista, ja mitkä sen seuraukset ovat palvelujärjestelmän tehokkuudelle?
2. Miten turvaamme kestävän kehityksen palvelujärjestelmissä, ja mitä kestävä kehitys itse asiassa tässä yhteydessä tarkoittaa?
3. Mitä arvot tukevat nykyaikaista palvelujärjestelmää ja poliittisten linjausten täytäntöönpanoa sitä koskien?
4. Mitä avainkykyjä edellytetään relaatioihin ja suorituskykyyn liittyen palvelujärjestelmissä?
5. Mikä on vastuullisuuden luonne pluralistisissa palvelujärjestelmissä?
6. Miten arvioimme kestävästä kehityksestä vastuullisuutta ja relaatioihin liittyviä kykyjä julkisissa palvelujärjestelmissä?

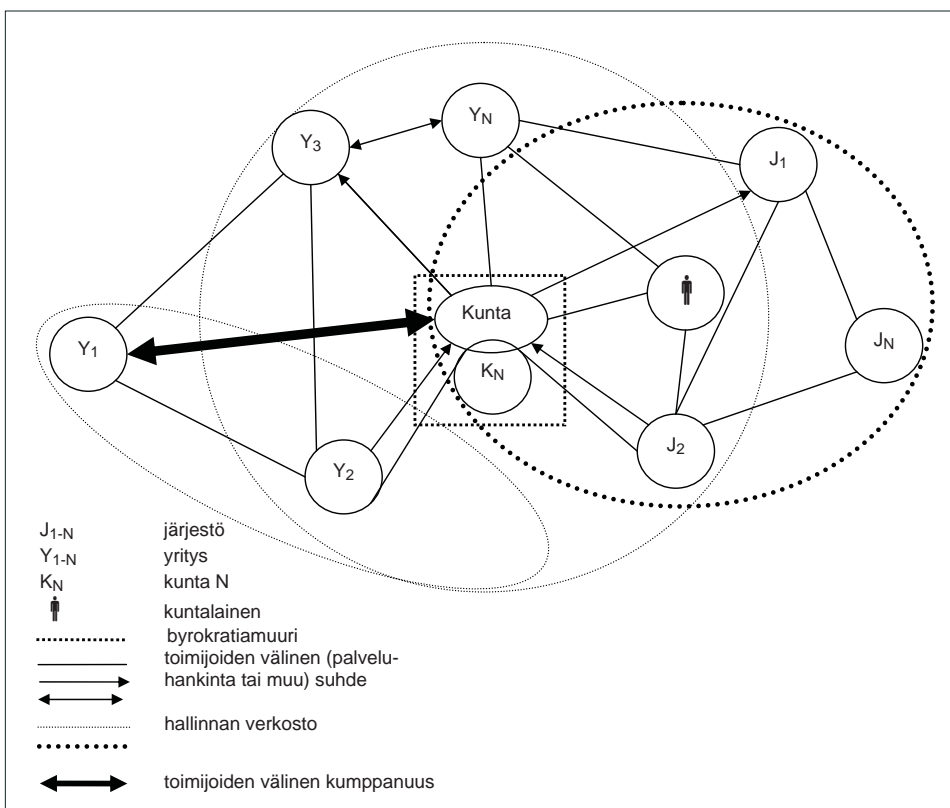
Osborne esittää kysymykset peilaten niitä palvelujen johtamisen teoreettiseen keskusteluun, mutta ne kuvaavat hyvin myös sitä kompleksisuutta, jonka kanssa toimintapolitiikkoihin liittyvä päätöksenteko on tekemisissä linjatessaan palveluhankintojen laajaa kokonaisuutta ja luodessaan strategista pohjaa yksittäisille palveluhankinnoille ja kilpailutuksille hallinnan verkostoissa. Erityisesti kestävään kehitykseen liittyvät kysymykset ovat nousseet viime aikoina pinnalle vaatien näkemyksellistä johtajuutta hankintojen strategiseen linjausvaiheeseen ja samalla aiheuttaen suuria vaateita viranhaltijoiden ja poliitikkojenkin osaamiselle.

Osaamisen johtaminen on suuressa osassa kuntia vasta kehittymässä ja sitä tuetaan erilaisilla teknisillä ratkaisuilla, kuten tietojärjestelmin, mutta osaamisen johtamiseen ei kuitenkaan kokonaisuudessaan panosteta riittävästi kunnissa. Kuntien osaamisen

johtamisen nykytilanne on Hyrkkään (2009, 164–167) mukaan muuttumassa ja sen strateginen tärkeys on huomattu. Tavoitteellinen osaamisen johtaminen rakentuu sekin, kuten monet muut asiat, kuntien palveluhankinnoissa strategian kautta (ks. *ibid.*).

Julkisten hankintojen kontekstissa hallinnan verkostot näyttäytyvät myös murroksen elementtinä, joka työntyy byrokraattis-legalistisen päätöksenteon ja kaupankäyntiin sisältyvä kilpailuelementin väliin ja muuttaen aikaisemman dualistisen jaon. Näin ollen hallinnan verkostot sellaisenaan ovat yksi kuntien palveluhankintojen murroksen osatekijöistä sen lisäksi, että ne myös ovat yksi murrosta selittävistä elementeistä.

Hallinnan verkostot näkyvät aineistossa myös kuntasektorin sisäisen yhteistoiminnan kautta. Kunnan oma toiminta ja tiiviimpi klusteroituminen muiden kunta-toimijoiden, kuten naapurikuntien, kuntayhtymien ja kuntakonsernin jäsenten kanssa viestii kunnan toiminnan muuttuvan palveluhankintojen kontekstissa verkostomoodiin myös kuntasektorin sisällä. Palveluhankintojen kilpailuttamiselementti hankintain noudattamisen vaatimuksineen istuu huonosti tähän kuntasektorin verkostomaiseen yhteistoimintaan ja aiheuttaa myös siinä hankintojen ja hallinnan ongelmia.



Kuvio 11. Rakenteellinen, toiminnallinen ja ohjausjärjestelmän murroksen kohdentuminen kunnan hallinnan verkostoihin.

Yhteenvetona voidaan sanoa kuntien palveluhankintojen kitkapinnoista ja niihin liittyvien palveluhankintojen murroksen elementeistä, että ne muuntavat toimintaympäristöä, jossa kunnat tekevät palveluhankintoja. Ne vahvistavat kunnan ja yksittäisten verkostotoimijoiden välisiä kumppanuuksia, samoin kuin hallinnan verkostojen asemaa ylipäättään palveluhankintojen maaperänä. Palveluhankintojen murrokseen sisältyy myös kunnan oman ulkorajan piirtäminen suhteessa verkostoihin tilanteessa, jossa kuntainstituutio itsessään on muutoksessa.

7.2 Kuntien palveluhankintojen murroksen tulevaisuudet

Kuntien palveluhankinnoissa on läsnä kolme rinnakkaista elementtiä: byrokraattis-legalistinen päätöksenteko, kilpaillut markkinat ja hallinnan verkostot.

Byrokraattis-legalistinen päätöksenteko edustaa hierarkkista hallintojärjestelmää. Hankintapäätösten tekemiseen ja valmisteluun tarvitaan edustuksellista ja virallista kunnallista päätöksentekoprosessia, joka muodostaa kunnallisen toiminnan selkärangan.

Kilpaillut markkinat palveluhankinnoissa edustavat NPM:a, joka on edelleen ajankohtainen tulkintakehys kuntasektorin joillekin toiminnolle ja uudistuksille. Vaikka NPM on selkeästi aineiston valossa väistyvä paradigma, on sillä myös pysyvä asemansa kunnissa kilpailun elementin kotina. NPM on tulkintakehyksenä muuntunut Whole-of-Government -lähestymistavan suuntaan, joka aaltoliikkeen lailla keskittää uudelleen NPM:n hajauttamaa julkista hallintoa. Tämä näkyy tutkimuksessa erityisesti palveluhankintojen ongelmien taustalla olevana kuntien toiminnan tiivistymisenä.

Hallinnan verkostot korostavat kuntapalvelujen järjestämistä yhteistyösuhteiden pohjalta eri verkostotoimijoiden kanssa ja välillä. Verkostot hallintamekanismina ovat leimallisia niin kuntien kehittämistoiminnalle kuin laajemmin kuntien tavalle hahmottaa yhteistyösuhteita toisten kuntien, yritysten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.

Teoreettisena yhteenvetona hierarkkisen hallinnon, markkinoiden ja hallinnan rinnakkaiselosta kunnissa todettiin jo aiemmin luvussa 3.5, että kaikki kolme koordinaatiomuotoa ovat yhtä aikaa läsnä kuntien toiminnassa ja jatkavat kehittymistään sekä toisistaan riippumatta, että toistensa takia. Samaa voidaan sanoa myös empirian valossa kuntien palveluhankinnoista, joissa kaikki kolme hallinnon muotoa vaikuttavat yhtä aikaa. Hierarkiat, kilpailu ja hallinnan verkostot muodostavat sen toimintaympäristön, joissa hankintoja tehdään ja joiden välisestä kitkasta myös suurin osa hankintoihin liittyvistä ongelmista johtuu. Hierarkiat, kilpailu ja hallinnan verkosto myös osittain sisältyvät toisiinsa kuntien palveluhankinnoissa. (Ks. Davies 2008, 312; Sørensen & Torfing 2007c, 299.)

Christensenin ja Lægreidin (2008, 8) mukaan hallinnossa vaikuttavien muutosalojen piirteet sekoittuvat toisiinsa ja uudemmat muutokset eivät korvaa kokonaan perinteisiä poliittis-hallinnollisia järjestelmiä. NPM:n kaudella hallinto säilytti monin paikoin vanhan byrokratian piirteitä ja samoin post-NPM:iin sekoittuu neo-weberiläisiä hallinnon piirteitä. Hallinnon muutosten ja reformien tarkastelu osoittaakin eri reformisukupolvien elementtien ja rakenteellisten sekä kulttuuristen piirteiden muuttuvan hallinnossa asteittain ajanjaksosta toiseen. Myös Christensenin ja Lægreidin (2008,

20) mukaan hallinnossa nähdään nykyisin rinnan weberiläisen hallinnon, NPM:n ja post-NPM:n, eli käytännössä hallinnan piirteitä.

Samaa kuntien liikkumista markkinoiden, hierarkioiden ja verkostojen välillä kuvaa myös Nyholm (2008, 224), jonka mukaan kunnat ovat eräänlaisessa siirtymätai murrosvaiheessa. Kuntaorganisaatio pyrkii muutostilanteessa soveltamaan vanhan modernin ajan päätöksentekomalleja ja toimintalogiikkaa postmodernimmaksi muuttuneessa yhteiskunnassa, mikä on tyypillistä hallinnosta hallintaan siirryttäessä. Kunnat eivät ole riittävällä tavalla pystyneet sovittamaan yhteen johtamis- ja toimintatapojaan paradigmanmuutoksen kanssa, mikä jo sellaisenaan aiheuttaa hankausta kuntien palveluhankinnoissa.

Kuntien palveluhankintojen murroksessa näkyy erittäin selkeästi juuri johtamis- ja toimintatapojen ja byrokraattisen hankintaprosessin yhteensopimattomuus paradigmanmuutoksen kanssa, jossa kuntien toiminnan siirtyy hierarkioista verkostoihin. Kuntien palveluhankintojen kitkapinnat ovat palveluhankintojen murroksen kolmen ulottuvuuden taustalla ja edesauttavat murroksen etenemistä. Samaan aikaan osa palveluhankintojen ytimeistä, lainsäädännöllä tiettyyn muotoon hitsatut hankintamenettelyt pitävät huolen siitä, että murroksesta päästäisiin lähitulevaisuudessa seesteisempään murroksen jälkeiseen tilaan. Palveluhankintojen byrokratiamuuri aiheuttaa siten omat hiertymänsä kerta toisensa jälkeen verkostoihin, joissa kunta toimii.

Kuntien palveluhankintojen ongelmien syitä kuvaavat teemat, jotka yhdessä muodostavat tutkimuksen ydinkäsitteen, kuntien palveluhankintojen murroksen antavat viitettä siitä, mitä kaikkea pitäisi kehittää, parantaa ja minkä toimintaa täytyisi edesauttaa, ennen kuin murroksesta päästään edes jossain määrin selvemmille vesille. Samaan aikaan täytyy kuntien palveluhankintojen murroksessa hyväksyä se, että kun yksi murrosta synnyttävistä tekijöistä poistuu, uusia tulee tilalle. Mitä uudet murroksen taustalla vaikuttavat syyt tulevat olemaan, on vaikea ennakoida.

Markkinat, kuntainstituution muutos ja poliittinen vaikuttaminen ovat jatkaneet kuntien palveluhankintojen murrosta aiheuttavina tekijöinä olemassaoloaan myös aineiston kertymisen ajankohdan (2005–2006) jälkeen näkemyksen perustuessa tutkijan osallistuvaan havainnointiin. Tulevaisuudesta voidaan sanoa, että näin tulee todennäköisesti myös jatkumaan, koska murroksen taustalla vaikuttavat tekijät eivät näiltä osin ole juurikaan muuttuneet.

Kuntien palveluhankintojen ongelmien syitä kuvaavista teemoista tarjoajien, mentaliteetin ja osaamisen roolien muutoksen ennakointi on selkeästi hankalampaa ilman jonkinlaista systemaattista empiiristä tarkastelua. Osaamisongelmiin auttoi osittain hankintalain uudistus. Tällöin suuri osa aikaisemmin oikeuskäytäntöön perustuvaa oikeusohjeistusta tuli hankintalakiin kirjoitetuksi sääntelyksi, mikä vaikutti palveluhankintojen osaamisvaateisiin niitä helpottavasti. Lisäksi hankintojen ympärillä käyty voimallinen keskustelu ja mediahuomio lisäsivät tietoisuutta hankintojen sääntelystä. Myös koulutustoiminta oli erittäin vilkasta uuden hankintalain voimaantuloajankohdana, jolloin sekä ostajat että myyjät koulutautuvat uuden hankintalain voimaantuloa silmälläpitäen, mikä osaltaan edesauttoi hankintaosaamisen kehittymistä yleisemminkin. Tästä huolimatta tietyt hankintalain soveltamisen peruskysymykset säilyttävät relevanttiutensa. Yksi näistä on se, täytyykö hankintalakia soveltaa kulloinkin kysymyksessä olevassa hankinnassa. Perustendenssi suoraan hankintojen suosimiseen on

ja pysyy kuntien palveluhankinnoissa samoin kuin julkisissa hankinnoissa ylipäättään. Samaan aikaan palvelukokonaisuudet, joita kunnat hankkivat, ovat muuttuneet moniulotteisemmiksi ja vaativat uudenlaista osaamista.

Kuntien palveluhankinnoissa onkin pitkälti kyse siitä, miten kunnat oppivat elämään palveluhankinnoissa ongelmia aiheuttavien elementtien kanssa. Murroksen syistä kokonaan eroon pääseminen kun on jossain määrin epärealistista, mutta murroksen syiden ja niiden vaikutusten hallitseminen sen sijaan on mahdollista. Markkinoilla, samoin kuin tarjoajilla murroksen hallinta liittyy ennen kaikkea markkinoiden toiminnan tuntemiseen ja palveluhankintojen toteuttamiseen ottaen huomioon markkinatilanne ja yritysten tarjoama. Poliittisen vaikuttamisen kohdalla hallinta liittyy poliittisen päätöksenteon asemoitumiseen oikeaan vaiheeseen hankintaprosessia, käytännössä strategiseen päätöksentekoon, joka mahdollistaa erilaiset toimintapolitiikat kuntien palveluhankinnoissa. Kuntainstituution muutoksessa hallinta kohdistuu kunnan omien prosesseihin ja niiden palveluhankintoihin kohdistuvien vaikutusten minimointiin. Mentaliteetin kohdalla hallinta liittyy ennen kaikkea kunnan rooliin kumppanuuksien rakentajana palveluhankinnoissa ja siirtymiseen riskien hallintaan niiden kategorisen välttämisen sijaan. Osaamisen kohdalla palveluhankintojen murroksen syiden ja niiden vaikutusten hallinta liittyy hankintalain monipuolisen hallitsemisen lisäksi palveluhankintojen moniulotteisuuteen ja systemisyyteen.

Kilpailu markkinoilla synnyttää voittajia ja häviäjiä, jolloin ei voida olettaa häviäjien pitäytyvän säännöissä. Markkinoita voidaan pitää sosiaalisten konfliktien lähteenä, oli konfliktilla jokin erityinen luonne tai ideologinen perusta. Kumppanuudet kuitenkin vähentävät konflikteja varsinkin tapauksissa, joissa ostajan ja myyjän kumppanuus perustuu samankaltaiseen näkemykseen markkinavetoisesta kasvusta (Davies 2005, 321–328). Yksi kuntien palveluhankintojen kantavista teemoista läpi tutkimuksen onkin konfliktien välttämisen tematiikka. Hankintaprosessin eri vaiheissa kunnat pyrkivät tekemään sen sisältöisiä päätöksiä, että konfliktien mahdollisuus olisi mahdollisimman pieni. Tämä koskee niin hankintojen suunnittelua, itse kilpailutusta kuin muutoksenhakuun ja sopimukseen liittyviä hankintaprosessin vaiheita. Ongelmien ilmetessä, kunnat pyrkivät minimoimaan niiden vaikutuksia. Leimallista konfliktien välttämislle palveluhankinnoissa on se, että se ei toimintana tarkoita aina samaa kuin hankintalain noudattaminen. Tästä paradoksista kumpuaa niin ikään kuntien palveluhankintojen ongelmia.

Kuntien palveluhankinnoissa tulevaisuuden suunta voi hyvinkin olla niin riskien hallinnan kuin konfliktien välttämisen näkökulmasta co-governance-lähestyminen, yhteishallinta, jossa kunnat ja yritykset yhdessä määrittelevät hallinnan verkostojen toimintaa (ks. Somerville & Haines 2008, 75). Tähän suuntaan osoittaa kumppanuuksien korostuminen aineistossa sekä hallinnan verkostojen aseman vahvistuminen ylipäättään. Selvää on, että oli kuntien palveluhankintojen tulevaisuus millainen tahansa, markkinoiden toiminta ja kehittyminen, kuntainstituution muutos, poliittinen vaikuttaminen hankinnoissa, tarjoajien toiminta, julkisten hankintojen mentaliteetti ja osaamisen rooli ovat edelleen elementteinä läsnä kuntien palveluhankinnoissa. Niiden yhteisvaikutus ei välttämättä aina ole murroksenomainen, mutta muutoksia palveluhankintojen arjessa ne pystyvät aiheuttamaan vielä pitkään. Kuntien palveluhankintojen murros ei siten ole pysyvä elementti kuntien julkisten hankintojen ja palvelujen järjestämisen kokonaisuudessa, mutta kuntien palveluhankintojen dynaaminen luonne sen sijaan on tullut jäädäkseen.

8 Epilogi: Mitä tämä kaikki tarkoittaa yksittäisen, tavallisen ja arkisen palveluhankinnan kannalta?

Sairaankuljetusta, konsulttipalveluja, siivousta, vieroitushoitoa, jätteen kuljetusta, lääkärikonsultaatioita, joukkoliikennettä, arviointia, tietojärjestelmäpalveluja, elinkeinojen kehittämistä, matkapuhelinliikennettä, pesulapalveluja ja rahoitusta. Tällä palveluhankintojen esimerkkilistalla tutkimus alkoi ja muun muassa näiden palveluiden hankinnoissa esiintyville ongelmille tutkimuksessa löydettiin yhteisiä nimittäjiä ja syy-seuraus-suhteita. Mutta mitä tutkimustulokset tarkoittavat yksittäisen, tavallisen ja arkisen palveluhankinnan kannalta?

Hankintaprosessi on paljon muutakin kuin pelkkä tarjouskilpailu, vaikka julkisista hankinnoista keskusteltaessa fokus on perinteisesti ollut hankintalainsäädännön määrittämässä kilpailuttamisen temppuradassa. Koska palveluhankintojen keskeisimmäksi sisällöksi mielletään intensiivinen kilpailuttamisvaihe, jää hankinnan syklinen luonne usein liian vähälle huomiolle ja hankintoja tehdään eräänlaisella ammu ja unohda-mentaliteetilla. Sopimuskumppanuus tulisi nostaa hankintaprosessin keskiöön kilpailuttamisen sijaan, ajatustasolla se on jo mielletty kunnissa kumppanuuksien suosimisena. Kuitenkin käytännön palveluhankinnoissa toiminnan painopiste ei ole vielä siirtynyt kilpailuttamisen ulkopuolelle. Tutkimustuloksissa näkyy selkeästi se, miten keskeistä on sopimuskumppanuuden lisäksi valmistautua sopimuskautena uuteen tulevaan hankintakierrokseen ja kerätä järjestelmällisesti valmiuksia sekä kartuttaa hankintayksikön osaamista uutta sopimuskautta silmällä pitäen.

Hankinnan suunnittelu on hankintaprosessin tärkein vaihe, jossa tehdään suurin osa hankintaa rajaavista ja sitä määrittävistä päätöksistä. Koska kaikki viisaus harvoin asuu yksin hankintayksikössä, markkinoiden ja potentiaalisten tarjoajien samoin kuin palvelun loppukäyttäjien mukaan ottaminen hankinnan suunnitteluun on ensiarvoisen tärkeää. Kuntien palveluhankintojen onnistumisen yksi avainkysymys on markkinoiden tunteminen. Se, millaiselta tarjoajajoukolta kunta palveluja ostaa, vaikuttaa koko hankintaprosessiin.

Koska kunnat ovat osa verkostoja, joissa toimitaan yhteistyössä markkinoiden ja loppukäyttäjien kanssa myös hankintaprosessin ulkopuolella, kunnalle kertyy verkostoissa jatkuvasti tietoa markkinoista ja tarjoajista sekä niiden tuottamista palveluista. Aineiston perusteella näyttää kuitenkin siltä, että tämä tieto ei kohtaa hankintojen valmistelijoita. Sen lisäksi, että kunta ja tarjoajat eivät kohtaa toisiaan hankinnan valmistelussa, myös kunnan sisäisessä yhteistyössä on katkoksia. Elinkeinojen kehittäjät eivät kohtaa hankintojen valmistelijoita, esimerkiksi palveluhankintoja vasta osin harjoitteleva sosiaalitoimi ei keskustele julkisia hankintoja pidempään tehneen teknisen sektorin kanssa ja hankintajuristit eivät vaihda ajatuksia asiakasrajapinnassa työtä

tekevien kunnan työntekijöiden kanssa. Tämä kaikki näkyy aineistossa ja antaa selkeän signaalin siitä, mistä kunta voisi aloittaa omien palveluhankintojensa kehittämisen. Vastaukset hankintaongelmiin saattavat olla kompleksisia, mutta ne löytyvät usein lähempää kuin kunnassa osataan ajatellakaan.

Tutkimustulosten käytäntöön jalkauttamisen voisi tiivistää hankinnan valmistelun osalta ohjeeseen: Varaa hankinnan valmisteluun reilusti aikaa. Kutsu kylään ensin enemmän hankintoja tehneet kollegat (ehdottomasti yli sektorirajojen) sparrataksesi ajatuksiasi heidän kanssaan. Kutsu seuraavaksi potentiaaliset tarjoajat keskustelemaan valmisteltavasta tarjouskilpailusta. Kutsu heitä vähintään kourallinen, ettei tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu vaarannu. Vaihda heidän kanssaan vapaasti ajatuksia hankinnan tavoitteista, koska tarjoajilla on useimmissa tapauksissa näkemystä siitä, miten tavoitteet voidaan käytännössä saavuttaa hankinnassa. Kolmanneksi, kysy vielä palvelun loppukäyttäjältä, mitä hän haluaa ja arvostaa. Toimimalla avoimesti ja hyödyntämällä verkostoja monet hankintaprosessin myöhemmässä vaiheessa eteen tulevat ongelmat ovat vältettävissä.

Hankinnan suunnittelua edeltää strateginen päätöksenteko, jolla luodaan perusta koko hankintatoimelle ja jossa määritellään se, miten hankintoja käytetään politiikkavälineenä muun muassa ympäristöystävällisyyden, sosiaalisten näkökohtien ja innovaatioiden edistämiseksi. Yksittäisistä palveluhankinnoista tulee tempoilevia, mikäli kunnalta puuttuu kokonaisnäkemys siitä, mitä hankinnoilla halutaan saavuttaa. Jo hankintalaki velvoittaa hankintayksiköt järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Käytännössä palveluhankintojen strateginen suunnitelmallisuus ja tavoitteiden kirkkaus ovat joskus varsin kaukana vallitsevasta tilanteesta ottaen huomioon massiiviset muutokset, jotka kuntasektorilla on tällä hetkellä meneillään. Kuntaliitokset, yhteistoiminta-alueiden perustaminen ja muut kuntakentällä meneillään olevat muutosprosessit vievät huomion ja energian pois palveluhankintojen strategisesta ohjaamisesta ja pitävät yllä pikemminkin lyhytjänteistä hankinnasta toiseen selviytymistä. Kuitenkin hankintojen strateginen merkitys sekä kuntien koko ajan kasvava riippuvuus palveluhankinnoista on tunnistettu kunnissa samalla, kun kuntia kannustetaan laajasti toimimaan vaativina ja viisaina asiakkaina ja hyödyntämään hankintoja esimerkiksi elinkeinojen kehittämisen välineenä. Kuntahallinto on murroksessa ja samalla kuntien palveluhankinnat ovat murroksessa. Tilanne on hyvälle hankkijalle otollinen orkesterinjohtajan paikalle kiipeämiseen. Kunta voi halutessaan johtaa hankintatoimen avulla verkostojaan määrätietoisesti ja tuloksekkaasti.

Hankintalainsäädäntö ei ehkä kannusta, mutta se ei myöskään millään tavalla estä kuntaa hankkimasta sen omiin, kuntalaisten ja myös tarjoajien tarpeisiin vastaavia palveluja tarkoituksenmukaisia hankintamenettelyjä hyödyntäen. Hankinnalle asetettuihin tavoitteisiin pääsemiseksi kunnalla täytyy olla halua, näkemystä ja riskinsietokykyä toimia toisin kuin on aina ennen toimittu. Tällöin tarjoajien kanssa käydään aktiivista vuoropuhelua sekä ennen hankintaprosessia että sen aikana, kilpailuttamisessa otetaan huomioon talous- ja kilpailuvaikutukset, kilpailuttaminen tapahtuu sopivalla syklillä, hankintakokonaisuudet muodostetaan sekä hankintayksikön että tarjoajien näkökulmasta tarkoituksenmukaisiksi kokonaisuuksiksi ja sopimusaikainen yhteistyö

on tiivistä. Resepti menestyksekkääseen palveluhankintaan on yksinkertainen, vaikka palveluhankinnat näyttäytyvätkin joskus pelkkinä ongelmavyhteinä.

Tässä tutkimuksessa on piirretty kartta palveluhankintojen karikoista. Pelkkä ongelmien välttäminen ja niiden ratkominen ei kuitenkaan vielä tee hankinnasta onnistunutta. Luontevana jatkotutkimuksen aiheeksi nouseekin kysymys siitä, mikä tekee palveluhankinnasta onnistuneen. Osin onnistumisen takana olevat tekijät lienevät tässä tutkimuksessa esiin tulleita ongelmia selittävien tekijöiden vastakohtia, kuten palveluhankintoja tekevien henkilöiden vankka julkisten hankintojen sääntelyn tuntemus ja palvelua koskeva substanssiosaaminen. Toisaalta onnistumisen taustalla on todennäköisesti tekijöitä, joihin ei tässä tutkimuksessa lainkaan empiirisesti pureuduttu, kuten ihmisten väliset suhteet ja organisaatioiden välisen luottamuksen rakentuminen.

Kuntien palveluhankintojen ongelmakohtien identifiointi ja niihin varautuminen on kunnalle keskeinen keino päästä palveluhankinnassa onnistuneeseen lopputulokseen. Tietä onnistuneeseen palveluhankintaan voi tasoittaa myös tekemällä näkyväksi hankinnan haasteet, mitä tämä tutkimus osaltaan tekee.

Lähteet

- Aarla, Tarja (2003): Julkisten hankintojen hankintaprosessi. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki.
- Aarnikka, Marjaana, Hyrsky, Kimmo & Kähönen, Henri (2007): Yrittäjyyspolitiikka pääministeri Matti Vanhasen hallituskaudella 2003–2007. Yrittäjyyden politiikkaohjelma – loppuraportti. s. 27 KTM Julkaisuja 7/2007, Edita Publishing Oy.
- Aarrevaara Timo, Haatainen Jaana, Harisalo Risto & Stenvall Jari (toim.) (2000): Kilpailuttaminen joukkoliikenteessä: Kilpailuttamisen vaikutusten kartoittaminen. Hallintotiede. A, Tutkimuksia. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Airaksinen, Jenni (2009): Hankala hallintouudistus. Tampereen Yliopistopaino Oy, Tampere.
- Alasuutari, Pertti (1993): Laadullinen tutkimus. Vastapaino, Tampere.
- Almqvist, Roland & Högborg, Olle (2008): Ten years of CCT: what are the experiences? – the Example of the City of Stockholm. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/08, (181–199). Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Alter, Catherine & Hage, Jerard (1993): Organizations working together. Sage Publications, Newbury Park.
- Anderson, Laurel (2010): Improving Well-Being through Transformative Service. Artikkelissa Moving Forward and Making a Difference: Research Priorities for the Science of Service. Ostrom, Amy L., Bitner, Mary Jo, Brown, Stephen W., Burkhard, Kevin A., Goul, Michael, Smith-Daniels, Vicki, Demirkan, Haluk & Rabinovich, Elliot. Journal of Service Reserach. XX(X) (1–33). Sage Publications.
- Andrews, Rhys & Boyne, George (2010): Better public services. The moral purpose of public management research. Public Management Review. Vol. 12, Issue 2, (307–321). Routledge.
- Antikainen, Marita (2003): Ostettujen siivouspalveluiden laatu kunnissa. Loppuraportti 31.7.2003. Teknillinen korkeakoulu, Otaniemi.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1992): Eurooppalainen paikallisyhteisö ja itsehallinto. Länsieurooppalaisen paikallisyhteisön kunnallishallinnon ja niiden taustalla olevien ideologioiden historialliset piirteet ja tulevaisuudennäkymät. Kunnallistieteiden laitos, julkaisusarja 2/1992. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1993): Kunnallispolitiikan teorioita etsimässä. Pohdintoja kunnallispoliittisen tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä ja teoria-arsenaalista. Kunnallistieteen laitos, raporttisarja 22/1993. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1997): Tietoyhteiskunta, kunnallishallinto ja demokratia. Kuntapuntari 3/97, (52–56). Tilastokeskus, Helsinki.

- Anttiroiko, Ari-Veikko (2001): Kunnallispolitiikka. Teoksessa Kunnallistieteiden nykytila. Opetus ja tutkimus. Kunnallistieteiden laitoksen vuosikirja 2001. Toim. Pekka Valkama. Tampere University Press, Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto (2007): Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Toinen painos. Toim. Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Rynnänen, Aimo & Siitonen, Pentti. Juveness Print, Tampere.
- Anttiroiko, Ari-Veikko & Jokela, Tuija (2002): Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista, s. 129-151. Toim. Aimo Rynnänen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Fenn Publishers.
- Arrowsmith, Sue (2005): *The Law of Public and Utilities Procurement*, Sweet & Maxwell, London.
- Arrowsmith, Sue (2006): *The Past And Future Evolution of EC Procurement Law: From Framework to Common Code?* Public Contract Law Journal Vol. 35, No. 3. (337–384) ABA Publication, Chicago.
- Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry (2009a): Hankintaklinikka. Kunnan teknisen palvelutuotannon ulkoistaminen, loppuraportti, case Varkaus. RAKLI, Helsinki.
- Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto RAKLI ry (2009b): Kuntatekniikan rakentaminen ja ylläpito. Ulkoistaminen palvelutuotannon kehittämisvaihtoehtona. Painotalo Suomenmaa, Oulu.
- Bailey, Stephen J. (2008): Extending competition and choice in English local government. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/08, (136–149). Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Baily, Peter (2001): Purchasing. Teoksessa *Understanding Business: Process*. Toim. Barnes, David. Routledge, London.
- Bannock, Graham, Baxter, Ron & Davis, Evan (2003): *Dictionary of Economics*. Bloomberg Press, Princeton.
- Bevir Mark, Rhodes R.A.W. & Weller Patrick (2003): Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of The Public Sector. Public Administration vol. 81, No. 1, 2003 (1–17). Blackwell Publishing, Oxford.
- Bhatta, Gambhir (2006): *International Dictionary of Public Management and Governance*. M.E. Sharpe, New York.
- Boston, Jonathan, Martin, John, Pallot, June & Walsh, Pat. 1996. *Public Management. The New Zealand Model*. Oxford University Press, Melbourne.
- Bovaird, Tony (2006): Developing New Forms of Partnership With the 'Market' in the Procurement of Public Services. Public Administration, Volume 84, Number 1. (81-102) Blackwell Publishing.
- Bovis, Christopher (2006): The New Public Procurement Regime: A Different Perspective on the Integration of Public Markets of the European Union. European Public Law, Volume 12, Issue 1. (73-109) Kluwer Law International.
- Bovis, Christopher (2007): *EU Public Procurement Law*. Elgar European Law, Cheltenham.
- Boyne, G.A. (1998): Competitive Tendering in Local Government: A Review of Theory and Evidence. Public Administration. Volume 76, Number 4, (695–712). Blackwell Publishing.
- Brandenburger, Barry J. & Nalebuff, Adam M. (1996): *Co-opetition. A Revolution Mindset That Combines Competition and Cooperation*. Doubleday, New York.

- Brax Saara A. (2007): *Palvelut ja tuottavuus. Teknologia katsaus 204/2007*. Tekes, Helsinki.
- Brown, Seely John, Denning, Stephen, Gohn, Katalina & Prusak, Laurence (2005): *Storytelling in Organizations. Why Storytelling Is Transforming 21st Century Organizations and Management*. Elsevier Butterworth-Heinemann, Burlington.
- Buchanan, James M. & Tullock, Gordon (1965): *The Calculus of Consent, Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor Paperback. The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Börzel, Tanja A. & Panke, Diana (2007): *Network Governance: Effective and Legitimate? Teoksessa Theories of Democratic Governance*. Toim. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. Palgrave Macmillan, New York.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2002): *New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens*. The Journal of Political Philosophy: Volyme 10, Number 3, pp. 267-295. Blackwell Publishers, Oxford.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2007a): *Introduction – Theoretical Approach and Research Question. Teoksessa Transcending New Public Management. The Transformation of public Sector Reforms*. Toim. Christensen, Tom & Lægreid, Per. Ashgate Publishing Limited, Hampshire.
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2007b): *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. Public Administration Review. Vol 67, Is. 6, (1059–1066). Wiley
- Christensen, Tom & Lægreid, Per (2008): *NPM and beyond – structure, culture and demography*. International Review of Administrative Sciences. Vol. 74(1), (7–23). SAGE Publications, London.
- Creutz, Karin & Sundquist, Salme (2002): *Miksi arvioida kunnan palveluja? Suomen Kuntaliitto*, Helsinki.
- Crozier, Michel (1964): *The Bureaucratic Phenomenon*. The University of Chicago Press, New Brunswick.
- Davenport, Thomas H. (1993): *Process Innovation. Reengineering Work through Information Technology*. Harvard Business School Press, Boston.
- Davies, Jonathan S. (2005): *Local Governance and the Dialectics of Hierarchy, Market and Networks*. Policy Studies, vol. 26:3, (311–335). Routledge, London.
- Davis, Glyn & Rhodes RAW (2000): *From Hierarchy to Contracts and Back Again: Reforming the Australian public service. Teoksessa Institution on the Edge? Capacity for Governance*. Toim. Keating, Michael, Wana, John & Weller, Patrick. Allen & Unwin, St. Leonards.
- Domberger, Simon (1998): *The Contracting Organization. A Strategic Guide to Outsourcing*. Oxford University Press, Oxford.
- Edler, Jacob & Georghiou, Luke (2007): *Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side*. Research Policy 36 (2007) (949–963). Elsevier B.V., Amsterdam.
- Eisenhardt, Kathleen M. (1998): *Agency Theory: An Assessment and Review*. Academy of Management Review. Vol. 14. No. 1, (57–74).
- Erridge, Andrew (2000): *Public Procurement*. Public Policy And Administration, Volume 15, Number 4. (14-24) Sage Journals.
- Erridge, Andrew (2007): *Public Procurement, Public Value and The Northern Ireland Unemployment Pilot Project*. Public Administration Vol. 85, No. 4, 2007 (1023–1043). Blackwell Publishing Ltd, Oxford.

Erridge, Andrew & Greer, Jonathan (2000): Policy Network Analysis of UK Central Government Procurement. *Public Policy And Administration*, Volume 15, Number 4. (25–48) Sage Journals.

Erridge, Andrew & Greer, Jonathan (2002): Partnership and Public Procurement: Building Social Capital Through Supply Relations. *Public Administration*, Volume 80, Number 3. (503–522) Blackwell Publishing.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino, Tampere.

Eskola, Saila & Ruohoniemi, Erkko (2007): Julkiset hankinnat. WSOY, Helsinki.

Esmark, Anders (2007): Democratic Accountability and Network Governance – Problems and Potentials. Teoksessa *Theories of Democratic Governance*. Toim. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. Palgrave Macmillan, New York.

Euroopan komissio (2004): Buying green! A handbook on environmental public procurement. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Euroopan komissio (2010): Risk management in the procurement of innovation. Concepts and empirical evidence in the European Union. Expert Group Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Finreite, Anne Lise & Lægveid, Per (2009): Reorganizing the Welfare State Administration. Partnership, Networks and Accountability. *Public Management Review*. Vol 11, Issue 3 (281–297). Routledge, London.

Foster, Coralie (2004): Finding the Right Partner. Teoksessa *Public-Private Partnership. Policy and Experience*. Toim. Ghobadian, Abby, Gallear, David, O'Regan Nicholas & Viney, Howard. Palgrave Macmillan, London.

Fredriksson, Sami, Hyvärinen, Olli, Mattila, Mikko & Wass, Hanna (2009): Kilpailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali- ja terveystalouden hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallissalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala.

Furubotn, Eirik G. & Richter, Rudolf (2000): Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics. *Economics, Cognition and Society*. The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Ghobadian, Abby, Gallear, David, O'Regan, Nicholas & Viney, Howard (toim.) (2004): *Public-Private Partnership. Policy and Experience*. Palgrave Macmillan, New York.

Grönfors, Martti (1982): Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät, WSOY, Helsinki.

Grönroos, Christian (1990a): Nyt kilpaillaan palveluilla. Suom. M. Tillman. 2. painos. Weilin+Göös, Helsinki.

Grönroos, Christian (1990b): *Service Management and Marketing: Managing the Moment of Truth in Service Competition*. Lexington Books, Toronto.

Grönroos, Christian (2000): *Service Management and Marketing. A Customer Relationship Management Approach.*, John Wiley & Sons Ltd., Chichester.

Haatainen, Jaana (2003): Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset: Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Hallintotieteen laitos, sarja A, nro 31. Tampereen yliopisto, Tampere.

- Haho, Päivi, Vanttinen, Marika & Kilpiö, Anna (toim.) (2007): Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series: 18. Helsinki University of Technology, Espoo.
- Halme, Kimmo & Kotilainen, Markku (toim.) (2008): Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008. Tekes, Helsinki.
- Hammerschmid, Gerhard & Meyer, Renate E. (2005): New Public Management in Austria: Local Variation on a Global Theme? *Public Administration* Vol. 83, No. 3, 2005 (709–733). Blackwell Publishing Ltd., Oxford.
- Hansen, Morten Balle (2010): Marketization and Economic Performance. *Competitive Tendering in the Social Sector. Public Management Review*. Vol. 12, Issue 2. (255–274) Routledge, London.
- Haveri, Arto (2000): Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta-sarja nro. 124. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Haveri Arto (2002): Kuntien uusi johtaminen – suuntaviivoja tulevaisuuteen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2002. Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Haveri, Arto (2006): Complexity in local government change. Limits to rational reforming. *Public Management Review*. 8(1), (31–46). Routledge, London.
- Haveri, Arto (2008a): Evaluation of Change in Local Governance. The Rhetorical Wall and the Politics of Images. *Evaluation* Vol. 14. No. 2. (114–155) Sage Publications, London.
- Haveri Arto. (2008b): Suomalainen paikallinen itsehallinto - Demokratian ja tehokkuuden perusta. Teoksessa: Suomen ja kansanvallan haasteet. - Suomen eduskunta 100 vuotta, osa 12. Edita, Helsinki.
- Haveri, Arto, Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija (2003): Kuntarakenne muutoksessa. Acta-sarja nro 155. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Haveri, Arto & Pehk, Teele (2007): Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisusarja.
- Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryytänen, Aimo (2001): Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari, Helsinki.
- Hirsjärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2000): Tutki ja kirjoita. Tammi, Helsinki.
- Hodge G. (2000): Privatization: An International Review of Performance. Boulder CO, Westview Press.
- Hoikka, Paavo (1996): Muuttuva kuntatutkimus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/96, (111–112). Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Honkala, Jaakko & Karjalainen, Katri (2007): PK-yritysten asema julkisen sektorin hankinnoissa. Kyselytutkimus suomalaisille PK-yrityksille. Helsingin Kauppakorkeakoulun yritysprojektit. HSE, Helsinki.
- Hood. Christopher (1991): A Public Management for all Seasons? *Public Administration*, 69: (3–19).
- Hyrkäs, Elina (2009): Osaamisen johtaminen Suomen kunnissa. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 338. Lappeenranta teknillinen yliopisto. Digipaino, Lappeenranta.
- Hytönen, Tomi & Lehtomäki, Liisa (2007): Valtion hankintakäsikirja. 6/2007 Julkaisuja, Valionvarainministeriö. Edita Publishing Oy, Helsinki.

- Hyvärinen, Olli & Lith, Pekka (2008). Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10. Kunnallisan alan kehittämissäätiö, Helsinki.
- Hyyryläinen, Esa (2004): Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimustenhallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja, Tutkimuksia 256. Hallintotiede 31. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Häikiö, Liisa (2010): The Diversity of Citizenship and Democracy in Local Public Management Reform. *Publ. Management Review*. Vol. 12, Issue 3. (363–384). Routledge, London.
- Härmä, Aki (2005): JYY-palveluhankinnan sidosryhmien tavoitteista. Esimerkkinä Kuninkaantien lukio sekä Keski-Espoon urheilu- ja uimahalli. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B114. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Ikola-Norrbacka, Rinna & Salminen, Ari (2007): Kuntapalvelujen strategiset vaihtoehdot. *Kunnallistieteellinen Aikakauskirja* 1/2007, (57–70). Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Juppo, Virpi (2007): Systeemi- ja kontingenssiteorioiden anti muutoksen johtamiseen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1/2007, (9–19). Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Jääskeläinen, Jukka (2000): Markkinoiden avaaminen ja kilpailun edistäminen sosiaalisen hyvinvointipalveluissa. KTM:n tutkimuksia ja raportteja 15/2000. KTM, Helsinki.
- Johnston, Robert (2001): A Framework for Developing a Quality strategy in a Customer Processing Operation. Teoksessa *Understanding Business: Processes*. Toim. Barnes, David. Routledge, London.
- Kalima, Kai (2001): Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöistä. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ OY, Helsinki.
- Kalima, Kai, Häll, Maija & Oksanen, Antero (2007): Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy, Helsinki.
- Kalvet, Tarmo & Lember, Veiko (2010): Risk management in public procurement for innovation: the case of Nordic Baltic Sea cities. Vol. 23, No. 3, September 2010, (241–262). Routledge, London.
- Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (2009): Johdannoksi: uusi hallintatapa tutkimuksen haasteena. Teoksessa *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Toim. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.
- Kauppinen, Asko & Levänen, Kari I. (2003): Ostopalvelujen ja kiinteistöjohtamisen nykytila kunnissa. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja. B104. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Kantola, Anu, Moring, Inka & Väliaverronen, Esa (toim.) (1998): Media-analyysi. Tekstistä tulkintaan. Helsingin yliopiston lähdän koulutuskeskus, Helsinki.
- Karimaa, Erkki (2002): Julkisen sektorin prosessien kuvaukset. Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Karisto, Petri & Lohivesi, Kari (2007): Hankintamentäliteetti julkisten palvelujen ulkoistamisessa; sisältö ja seuraukset. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 1/2007, (20–38). Kunnallistieteellinen yhdistys, Helsinki.
- Karjalainen, Katri (2009): Challenges of purchasing centralization - empirical evidence from public procurement. Helsinki School of Economics. *Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis* A-344. HSE Printi, Helsinki.

- Kelly, Josie (2006): Central Regulation of English Local Authorities: An Example of Meta-governance? *Public Administration*. Vol. 84, No. 3, (603–621). Blackwell Publishing Ltd, Oxford.
- Kerley, Richard (2004): Finding the Right Partner: The partners' Perspective. *Teoksessa Public-Private Partnership. Policy and Experience*. Toim. Ghobadian, Abby, Gallear, David, O'Regan Nicholas & Viney, Howard. Palgrave Macmillan, London.
- Kickert, Walter J.M. & Koppenjan, Joop F.M. (1999): Public Management and Network Management: An Overview. *Teoksessa Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. Sage Publications, London.
- Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. (1999): Conclusion: Strategies for Network Management. *Teoksessa Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. Sage Publications, London.
- Klijn, Erik-Hans (2008): Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*. Volume 10, Number 4, (505–525). Routledge, London.
- Klijn, Erik-Hans & Edelenbos, Jurian (2007): Meta-governance as Network Management. *Teoksessa Theories of Democratic Governance*. Toim. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. Palgrave Macmillan, New York.
- Klijn, Erik-Hans & Skelcher, Chris (2007): Democracy and Governance Networks: Compatible or Not? *Public Administration*. Volume 85, Issue 3, (587–608).
- Klijn, Erik-Hans & Teisman, G.R. (1999): Games in Networks. *Teoksessa Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Toim. Kickert, Walter J.M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F.M. Sage Publications, London.
- Kivelä, Susanna (2002): Kuntien hankintatoimen organisointi ja seudulliset hankintarenkaat. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Klausen, Kurt Klaudi & Ståhlberg, Krister (1998): New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelsesformer i den decentrale velfærdesstat. Odense Universitetsforlag, Odense.
- Kooiman, Jan (2002): Social-political governance: overview, reflections and design. *Teoksessa Public Management. Critical Perspectives*. Volume II – The Plural State. Toim. Osborne, Stephen P. Routledge, London.
- Koponen, Aki T., Okko, Paavo & Virtanen, Martti (2003): Hyödykemarkkinoiden kilpailullisuuden tutkiminen: Teoriasta, menetelmistä ja toteuttamisesta. Turun kauppakorkeakoulun kilpailututkimusraportti. Sarja keskustelua ja raportteja 1:2003. Kirjapaino Grafia Oy, Turku.
- Kortesuo, Katleena (2009): Tekstiä ruudulla - kirjoitamme verkkoon. Infor, Helsinki.
- Kröger, Tarja (2003): Käsityön verkko-oppimateriaalien moninaisuus ”Käspaikka”-verkkosivustossa. Joensuun yliopistopaino, Joensuu.
- Kunnallisan kehittämissäätiö (2008): Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2008. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 69. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Kuusniemi-Laine, Anna & Takala, Pilvi (2007): Julkisten hankintojen käsikirja. Edita Publishing Oy, Helsinki.

- Kähkönen, Liisa (2000): Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Tampere.
- Kähkönen, Liisa (2001): Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalveluissa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Tutkimuksia 2001:5. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Kähkönen Liisa (2007a): Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen. Pel-lervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita, nro 98.
- Kähkönen, Liisa (2007b): Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Juvenes Print, Tampere.
- Kähkönen, Liisa & Volk, Raija (2008): Kuntien vanhuspalvelujen kilpailuttamiskokemuksia. Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 4. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammala.
- Laamanen, Elina (2007): Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskursianalyttinen tutkimus kun-tarakennta koskevasta julkisesta keskustelusta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Lahdenperä, Pertti (2009): Allianssiurakka. Kilpailullinen yhden tavoitekustannuksen menettely. VTT tiedotteita - Research notes 2471. Edita Prima Oy, Helsinki.
- Landahl, Joakim (2006): Auktoritet och ansvar. Lärares fostrans- och omsorgsarbete i histo-risk belysning. Arbetsliv i omvandling, 2006:12. Arbetslivsinstitutet. Elanders Gotab, Stock-holm.
- Lane, Jan-Erik (2000): New Public Management. Routledge, London.
- Lember, Veiko, Kalvet, Tarmo & Kattel, Rainer (2010): Urban Competitiveness and Public Procurement for Innovation. Urban Studies 1-23, 2010. Sage Publications.
- Le Goff, Jacques (1978): Mentaliteterna, en tvetydig historia. J.Le Goff & P.Nora (red.), Att skriva historia. Nya infallsvinklar och objekt. Pan/ Norstedts, Stockholm.
- Le Grand, Julian (2007): The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition. Princeton University Press, Princeton.
- Lettinen, Eva (2004): Saaristolaisen kokemus omasta kulttuuristaan. Eläminen merestä ja meren kanssa. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C, osa 221. Painotalo Gillot Oy, Turku.
- Levy, Roger (2010): New Public Management. End of an Era? Public Policy and Administration. Volume 25, Issue 2, (234–240). Sage Publications.
- Lindkvist, Kent (1981): Approaches to Textual Analysis. Teoksessa Rosengren K. (ed.) Advances in Content Analysis. Sage Publications, Beverly Hills.
- Lith, Pekka (2001): Julkisen sektorin palvelut ja palveluntuottajien kilpailutilanne. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki.
- Lith, Pekka (2006): Yritystoiminta ja kuntien ostopalvelut sosiaali- ja terveydenhuollossa. KTM Julkaisuja 25/ 2006. KTM, Helsinki.
- Lundström, Ilona (2004): Kunnan tehtävät. Teoksessa Toimiva kunta. Toim. Vahermo, Martti. Kuntakoulutus Oy, Helsinki.
- Lähdesmäki, Kirsi (1999): New Public Management johtamisdoktriinina: NPM-doktriinin käsitteellinen tarkastelu ja sovellettavuus paikallisen elinkeinopolitiikan kontekstiin. Hallinto-tieteen lisensiaatintutkimus. Vaasan yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta, Vaasa.
- Lähdesmäki, Kirsi (2003): New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutki-mus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavasta sekä niiden määrittelemistä

valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. *Acta Wasaensia* 113, *Hallintotiede* 7. Vaasan yliopisto, Vaasa.

Lähtenmäki-Smith, Kaisa (2002): Pohjoismainen aluehallinto ja sen uudistuspaineet. Nordregio, Stockholm.

Majamaa, Wisa, Heywood Chris, Kuronen Matti, & Kostiainen, Juha (2008): A Consumer Orientated Technique for Planned Residential developments. *International Journal of Housing Markets and Analysis* Vol. 1, No, 3. (231–245).

Majoinen, Kaija (2001): Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. *Acta-väitöskirjasarja* 2/2001. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Majoinen, Kaija (2004): Kunnallispoliittinen järjestelmä. Teoksessa *Toimiva kunta*. Toim. Vahermo, Martti. Kuntakoulutus Oy, Helsinki.

McIntyre-Mills, Janet (2006): *Systemic Governance and Accountability: Working and Re-Working the Conceptual and Spatial Boundaries*. Springer Science+Business Media, New York.

McIntyre-Mills, Janet (2006): *Systemic Governance and Accountability: Working and Re-working the Conceptual and Spatial Boundaries*. Springer, New York.

Meklin, Pentti (2010): Kuntien johtamisen ja johtamisjärjestelmien tila. Teoksessa *Parasta Artun mitalla? Arviointia Paras-uudistuksen lähtötilanteesta ja kehittämispotentiaalista kunnissa*. Toim. Meklin, Pentti. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 5. *Acta plus –julkaisu*. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Meklin, Pentti, Rajala, Tuija, Sinervo, Lotta-Maria & Vakkuri, Jarmo (2009): Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Teoksessa *Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Toim. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Meklin, Pentti, Rajala, Tuija & Tammi, Jari (2008): Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 11. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala.

Mueller, Dennis C. (2004): *Public Choice: An Introduction*. Teoksessa *The Encyclopedia of Public Choice*. Toim. Rowley, Charles K. & Schneider, Friedrich. Kluwe Academic Publishers, New York.

Myllymäki, Arvo (2005): Euroopan unionin perussopimusten määräykset valion ja kuntien taloudellisen toimivallan ohjaamisessa. Teoksessa: Euroopan unionin vaikutukset kuntien hyvinvointipalveluihin. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Mäntysalo, Raine, Peltonen, Lasse, Kanninen, Vesa, Niemi, Petteri, Hytönen, Jonne & Simanainen, Miska (2010): Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Viiden kaupunkiseudun yhteiskuntarakenne ja suunnitteluyhteistyö Paras-hankkeen käynnistysvaiheessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Suomen Kuntaliitto, Aalto-yliopiston teknillinen korkeakoulu yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus YTK, Helsinki.

Määttä, Juhani (2010): Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen. Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006. *Acta* 221. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Nikkilä Juhani (1986): Julkinen hallinto ja yhteiskunta. Johdatus julkishallinnon makroteorioihin. Valtion koulutuskeskus, julkaisusarja B nro 36. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. WSOY, Juva.

Nyholm, Inga (2008): Keskihoito kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Nyholm, Inga & Haveri, Arto (2009): Between Government and Governance – Local Solutions for Reconciling Representative Government and Network Governance. *Local Government Studies*, 35:1, (109–124). Routledge, London.

Näsi, Juha & Neilimo, Kari (2006): Mitä on liiketoimintaosaaminen. WSOYpro, Helsinki.

Obermann G. & Kostal T. (2003): Public Procurement at the Local Level in Austria: The Economic Consequences of Compulsory Competitive Tendering for Public Services. *Annals of Public and Cooperative Economics*, Volume 74, Number 1, (139–162). Blackwell Publishing, London.

OECD (2000): Employment Outlook. OECD, Paris.

OECD (2007): Integrity in Public Procurement. Good Practice from A to Z. OECD Publishing, Paris.

Oksanen, Antero (2002): Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen toteuttaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Toim. Aimo Ryynänen. Tampereen yliopisto, kunnallistieteiden laitos. Finn publishers, Tampere.

Oksanen (2007a): Kuntien yleiset hankintaohjeet. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Oksanen, Antero (2007b): Kunnan ja kuntayhtymän hankintojen erityispiirteitä. Teoksessa Kalima, Kai, Häll, Maija & Oksanen, Antero. Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ Oy, Helsinki.

Osborne, Stephen P. (2006): The New Public Governance? *Public Management Review* Vol. 8 Issue 3, (377–387). Routledge, London.

Osborne, Stephen P. (2009): Delivering public services: Are we asking the right questions? *Public Money and Management*, January 2009.

Osborne, Stephen P. (2010): Delivering Public Services: Time for a new theory? *Public Management Review*, 12: 1, (1–10). Routledge, London.

Ostrom, Amy L., Mary Jo Bitner, Stephen W. Brown, Kevin A. Burkhard, Michael Goul, Vicki Smith-Daniels, Haluk Demirkan, and Elliot Rabinovich (2010): Setting the Agenda for the Future of Service Research. *Journal of Service Research*. February 2010 13: 3, (4–36). Sage.

Otala, Leenamajja (1996): Oppimisen etu – kilpailukykyä muutoksessa. WSOY, Porvoo.

Pekkala, Elise (2007): Hankintojen kilpailuttaminen. Tietosanoma Oy, Helsinki.

Pekola-Sjöblom Marianne, Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan (2002): Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Peirce, Charles Sanders (1966): Science and philosophy. Teoksessa *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. Toim. Burks, Arthur W. The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Peters, Guy B. (2007): Virtuous and Viscous Circles in Democratic Network Governance. Teoksessa *Theories of Democratic Governance*. Toim. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. Palgrave Macmillan, New York.

Pihkala, Timo, Tura, Tomi, Melkas, Helinä, Harmaakorpi, Vesa & Uotila, Tuomo (2005): Kohti kuntaklusteria - verkostoitumisen logiikka kuntien palvelutuotannossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2005, (228–245). Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.

- Pollitt Christopher (2001): Clarifying Convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*, Volume 3, Issue 4, (471–492). Routledge, London.
- Powel, Martin, Greener, Ian, Szmigin, Isabelle, Doherty, Shane & Mills, Nick (2010): Broadening the Focus of Public Service Consumerism. *Public Management Review*, Volume 12, Issue 3, (323–339). Routledge, London.
- Prosser, Tony (2005): Competition Law and Public Services: From Single Market to Citizenship Rights? *European Public Law*, Volume 11, Issue 4. Kluwer Law International.
- Raivola, Reijo & Vuorensyrjä, Matti (1998): Osaaminen tietoyhteiskunnassa. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto SITRA 180. Helsinki.
- Rantala, Irma (1999): NVivo, grounded theory ja kvalitatiivinen tutkimus. Teoksessa Eskola, Jari (toim.): Hegelistä Harreen, narratiivista Nudistiin. Kuopion yliopiston selvityksiä E. Yhteiskuntatieteet 10. Kuopio.
- Rantala, Johanna & Virolainen, Veli-Matti (2001): A framework for classification of services to gain strategic purchasing insights. Teoksessa Best Practice Procurement. Public and Private Sector Perspectives. Toim. Erridge, Andrew, Fee, Ruth & McIlroy, John. Gower, Aldershot. Gower Publishing Ltd, Aldershot.
- Rantanen, Pinja, Kilpiö, Anna, Haho, Päivi ja Vääntinen, Marika (2007): Osaaminen vanhuspalveluiden hankintaprosessissa. Teoksessa Haho, P., Vääntinen, M. ja Kilpiö, A. (toim.). Kimpassa tuloksiin: KIMPPA-tutkimushankkeen loppuraportti. Helsinki University of Technology SimLab Publications Report Series: 18. Helsinki University of Technology, Espoo.
- Rasinmäki, Jorma (1997): Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Reichard, Christoph (2006): Strengthening competitiveness of local public service providers in Germany. *International Review of Administrative Sciences* December 2006 72: (473-492). Sage.
- Rhodes, R.A.W. (2002): The New Governance. Governing without Government. Teoksessa Public Management. Critical Perspectives. Volume II – The Plural State. Toim. Osborne, Stephen P. Routledge, London.
- Rhodes, R.A.W. (2003): Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press, Maidenhead.
- Rittel, Horst W. J. & Webber, Melvin M. (1973): Dilemmas in a general Theory of Planning. *Policy Sciences* 4 (1973), pp. 155-169. Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam.
- Roine, Matti, Valovirta, Ville & Tuominen, Anu (2010): Yhteistyö- ja hankintamallien kehittäminen liikenteen tutkimus- ja kehittämistoiminnassa. VTT Tutkimusraportti VTT-R-00678-10.
- Rousseau, Denise M.; Sitkin, Sim B., Burt, Ronald S. & Camerer, Colin (1998): Not so Different After All: A Cross-Discipline View of Trust. *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, (393–404).
- Ryynänen, Aimo (2001): Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 28. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Ryynänen, Aimo (2004): Kunnat valtion valvonnassa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 44. Kunnallisanalan kehittämissäätiö, Helsinki.

Ryynänen, Aimo (2009): Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Taustajulkaisu. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Eduskunta, Helsinki.

Ryynänen, Aimo & Uoti, Asko (2009): Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintatapa. Teoksessa Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Toim. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Rönkkö, Pentti (2007): Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Toim. Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti. Juveness Print, Tampere.

Saarelainen, Tarja & Virtanen, Petri (2010): Sopimusohjaus kuntapalveluissa. Hallinnon Tutkimus 29 (2), (134–152). Hallinnon tutkimuksen seura r.y.

Saarela-Kinnunen, Maria & Eskonen, Jari. 2001. Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineiston keruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Toim. Aaltola, Juhani & Valli, Raine. PS-kustannus, Jyväskylä.

Salminen, Ari (1993): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Painatuskeskus, Helsinki.

Salminen, Ari (2004): Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita, Helsinki.

Salminen, Ari (2005): Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet. 7. painos. Edita, Helsinki.

Saz-Carranza, Angel & Serra, Albert (2009): Institutional sources of distrust in government contracting. A comparison between home-based and residential social services in Spain. Public Management Review. Vol. 11, Issue 2, (263–279). Routledge, London.

Seldon, Arthur (2002): Public Choice or Political Sovereignty? Teoksessa Government Failure. A Primer in Public Choice. Tullock, Gordon, Seldon Arthur & Gordon, Brady L. Cato Institute, Washington.

Sihvola, Ilkka (2007): Onnistunut julkinen ICT-hankinta. TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry:n julkaisusarja, osa 29. TIEKE, Helsinki.

Sihvonen, Maarit (2006): Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampereen yliopisto, Tampere.

Silva, Carlos Nuñez (2004): Public-Private Partnership and Urban Governance: Towards a New Concept of Local Government? Teoksessa New Challenges in Local and Regional Administration. Toim. Barlow, Max & Wastl-Walter, Doris. Ashgate, Hants.

Sinervo, Timo, Noro, Anja, Tynkkynen, Liina-Kaisa, Sulander, Juhani, Taimio, Heikki, Finne-Soveri, Harriet, Lilja, Reija & Syrjä, Vesa (2010): Yksityinen vai kunnallinen palveluasuminen? Kustannukset, asiakasrakente, hoidon laatu ja henkilöstön hyvinvointi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Raportti 34/2010. Yliopistopaino, Helsinki.

Somerville, Peter & Haines, Nathan (2008): Prospects for Local co-Governance. Local Government Studies. vol 34. No. 1, (61–79). Taylor & Francis.

Sotarauta, Markku (1996): Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Acta Futura Fennica nro 6. Finn publishers Oy, Jyväskylä.

Stenvall, Jari & Airaksinen, Jenni (2009): Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro 221. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet (1990): *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Sage Publications, Thousand Oaks.
- Ståhlberg, Krister. 1997. Kuntien kehittämispoliittikka. Mitä, missä ja kenen toimesta? Teoksessa Kunnat ja päättäjät. KuntaSuomi 2004 –tutkimuksia nro 9. Toim. Sari Pikkala. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Ståhle, Pirjo & Gröönroos, Mauri (1999): *Knowledge Management — tietopääoma yrityksen kilpailutekijänä*. WSOY, Porvoo.
- Ståhle, Pirjo & Laento, Kari (2000). *Strateginen kumppanuus – avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan*. WS Bookwell Oy, Porvoo.
- Sørensen, Eva (2007): *Local Politicians and Administrators as Metagovernors*. Teoksessa Marcussen & Torfing (eds.) *Democratic Network Governance in Europe*. Hampshire: Palgrave, (89–108).
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2007a): *Governance Network Research: Towards a Second Generation*. Teoksessa *Theories of Democratic Governance*. Toim. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. Palgrave Macmillan, New York.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2007b): *Theoretical Approaches to Metagovernance*. Teoksessa *Theories of Democratic Governance*. Toim. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. Palgrave Macmillan, New York.
- Sørensen, Eva & Torfing, Jacob (2007c): *The Second Generation of Governance Network Theory and Beyond*. Teoksessa *Theories of Democratic Governance*. Toim. Sørensen, Eva & Torfing, Jacob. Palgrave Macmillan, New York.
- Sørensen, Rune J. & Bay, Ann H. (2002): *Competitive Tendering in the Welfare State: Perceptions and Preferences among Local Politicians*. *Scandinavian Political Studies*, Volume 25, Number 4 (357–384).
- Toivonen, Marja (2004): *Expertise as Business. Long-term Development and Future prospects of Knowledge-intensive Business Services (KIBS)*. Doctoral dissertation series 5/2004. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Toivonen, Marja, Patala, Irma, Lith, Pekka, Tuominen, Tiina & Smedlund, Anssi (2009): *Palvelujen kansainvälistymisen muodot ja polut. Selvitys liike-elämän asiantuntijapalvelujen kansainvälistymisestä ja sen merkityksestä yritysten kasvulle. Tekesin katsaus 265/2009*. Tekes, Helsinki.
- Tönnisson, Kristiina (2006): *Why CEE Countries, NPM Principles and Bad Policy Implementation Could Easily Be Fatal Friends: The Case of Estonian Local Governments*. Teoksessa Dunn, B., Staronova, K., Pushkarev, S. (ed.). *Implementation – the Missing Link in Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* (43–62). NISPAcee, Bratislava.
- Trybus, Martin (1999): *European defence procurement law: international and national procurement systems as models for a liberalised defence procurement market in Europe*. Kluwer Law International
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli (2006): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi, Helsinki.
- Valkama, Pekka (2004): *Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla*. Tampereen yliopisto, Tampere.

Valkama, Pekka & Flinkkilä, Jussi (2003): Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopisto. Hallintotiede 2003 Sarja A, Tutkimuksia 32. Tampere.

Valkama, Pekka, Kallio, Olavi, Haatainen, Jaana, Laurila, Hannu & Siitonen, Pentti (2008): Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset I. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 9. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.

Valkama, Pekka, Kallio Olavi & Kankaanpää, Jari (2008): Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu –sarjan julkaisu nro 12. Vammalan kirjapaino Oy, Sastamala.

Valtiovarainministeriö (2010): Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle. Valtionvarainministeriön julkaisuja 49/2010. Valtionvarainministeriö, Helsinki.

Vartola, Juha (2006): Näkökulmia byrokratiaan. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Vartola, Juha (2009): Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Toim. Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria. Juvenes Print - Tampereen yliopistopaino Oy, Tampere.

Weber, Max (1980) : Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. Toim. Johannes Winkelmann. Mohr, Tübingen.

Verhoes, Koen & Mattei, Paola (2010): Guest Editorial. Special Issue on 'welfare governance reforms and effects in the Post-Golden Age'. Public Management Review. Vol. 12 Issue 2, (163–171). Routledge, London.

Willberg, Mirja (2006): Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä. Kuopion yliopiston julkaisusarja E. Yhteiskuntatieteet 139. Kopijyvä, Kuopio.

YK (2002a): Central Product Classification CPC Version 1.1. United Nations Statistical Commission.

YK (2002b): Manual on Statistics of international trade in services. United Nations publication.

Yliherva Jukka (2004): Organisaation innovaatiokyvyn johtamismalli, Innovaatiokyvyn kehittäminen osana johtamisjärjestelmää. Oulun yliopisto, Oulu.

Virallislähteet

HE 190/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta

HE 50/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista

HE 155/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta

HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi

HE 97/1992 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vapaakuntakokeilun jatkamisesta ja kokeilua koskevien lakien muuttamisesta

ACTA

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 25.8.2010 T 1926
KHO 22.7.2010 T 1753
KHO 2006:61
KHO 2004:102
KHO 2004:29
KHO 2003:89
KHO 4.2.2003 T 810

Markkinaoikeus

MAO 428/10
MAO 405/10
MAO 402/10
MAO 227/10
MAO 351/10
MAO 333/10
MAO 61/10
MAO 431/09
MAO 331/08
MAO 213/08
MAO 81/08
MAO 373/07
MAO 372/07
MAO 42/07
MAO 238/06
MAO 106/05
MAO 71/05
MAO 72/05
MAO 62/05
MAO 31/05
MAO 160/04
MAO 106/04
MAO 176/04
MAO 37/03
MAO 150/I/02

Kilpailuneuvosto

89/690/2001

EU-tuomioistuim

Asia C-107/98 Teckal Srl vastaan Comune di Viano ja Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia

Asia C-26/03 Stadt Halle ja RPL Recyclingpark Lochau GmbH vastaan Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna

Asia C-84/03 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Espanjan kuningaskunta

Asia C-94/99 ARGE Gewässerschutz vastaan Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft

Asia C-81/98 Alcatel Austria AG ym., Siemens AG Österreich, Sag-Schrack Anlagentechnik AG vastaan Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr

Lyhenneluettelo

A	asetus
Erityisalojen hankintadirektiivi	vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/17/EY
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisöt
HE	hallituksen esitys
Hankintadirektiivi	julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY
Hankintalaki, hankintaL	laki julkisista hankinnoista 348/2007
HallintoL	hallintolaki (434/2003)
ibid.	viittauksen kohde sama kuin edellisessä
JulkisuusL	laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)
Kilpailunrajoituslaki	laki kilpailurajoituksista (480/1992)
KHO	korkein hallinto-oikeus
KuntaL	kuntalaki 519/2007
L	laki
PL	perustuslaki 731/1999
Puitelaki	laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007)
T	taltio
Vanha hankintalaki	laki julkisista hankinnoista 1505/1992 (kumottu)
vp	valtiopäivät

Komission tiedonannot

KOM/2009/0215 lopull: 52009DC0215 Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle – Reilu kauppa ja valtiosta riippumattomat kestävän kaupan varmistavat järjestelmät kestävän kehityksen edistäjinä /*. */

Euroopan Komissio (1996): Vihreä kirja Euroopan unionin kilpailupolitiikan vertikaalisista rajoituksista COM96/721.

European Commission (2001): European Governance. A White Paper. Brussels, 25.7.2001, COM (2001) 428.

Vihreä kirja Euroopan unionin kilpailupolitiikan vertikaalisista rajoituksista COM96/721 1996

Verkkolähteet

Hiltunen, Risto (2009): Keskihajonta hinta-laatu-suhteen laskemisessa. Rakennusalan suunnittelun tarjouskilpailujen tilastollinen tarkastelu. http://www.atl.fi/index.php?id=245&d=gradu_risto_hiltunen.pdf [viitattu 13.9.2010]

Itämeriportaali 2009: Tuulen kehittämien aaltojen elinkaari. http://www.itameriportaali.fi/fi/tietoa/yleiskuvaus/veden_liikkeet/aallot/fi_FI/aaltojen-elinkaari/ [viitattu 2.12.2010]

Kujanpää, Jarmo (2010): Sosiaaliset kriteerit ja niiden käyttö julkisissa hankinnoissa. VA-TES-säätiö. <http://www.vates.fi/service.cntum?serviceType=serviceDocumentSection&documentId=43659&forceDownload=true> [viitattu 23.1.2010]

Markkinaoikeus (2008): Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2007, Tiedote. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/43259.htm> [viitattu 21.1.2010]

Markkinaoikeus (2010): Saapuneet ja käsitellyt asiat vuonna 2009. Tiedote. <http://www.oikeus.fi/markkinaoikeus/49469.htm> [viitattu 2.3.2010]

Mediuutiset 2.10.2009: Moni kunta ostaa yhä halvalla huonoa. <http://www.medi uutiset.fi/uutisarkisto/article333467.ece?s=l&wtm=medi uutiset/-02102009> [viitattu 8.8.2010]

PricewaterhouseCoopers, Significant and Ecofys (2009): Collection of statistical information on Green Public Procurement in the EU. Report on data collection results. http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/statistical_information.pdf [viitattu 20.1.2010]

STM 2010: Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/kaste [luettu 14.11.2010]

Suomen Kuntaliitto (2001): Henkilökuljetusopas – ohjeita kuntien henkilökuljetusten järjestämiseksi. <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;351;9321;133071;133075> [viitattu 7.9.2010]

Suomen Kuntaliitto (2007): Kunta- ja palvelurakenneuudistus ja hankintasopimukset. Muistio 5.12.2007. <http://www.kunnat.net/binary.asp?path=1;161;120419;120423;120802;121877;131621;131624&field=FileAttachment&version=1> [viitattu 12.1.2010]

Suomen Kuntaliitto (2009b): Kuntaliiton selvitys: Markkinat eivät toimi kuntien koulukuljetuksissa. Kuntaliitto tiedottaa 26.2.2009. http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;145752;146416;147330 [viitattu 7.9.2010]

Suomen Kuntaliitto (2010a): Kuntasektorin hankinnat 2000-2009. http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/kuntatalous/kuntien-tilinpaatokset/kunnat-kuntayhtymat-ostot/Documents/Kuntasektorin_hankinnat_2000_2009.xls [viitattu 5.5.2011]

Suomen Kuntaliitto (2010b): Kuntaliiton kilpailupoliittiset linjaukset. <http://www.kunnat.net/attachment.asp?path=1;29;349;4332;4429;159918> [viitattu 4.8.2010]

Tekes 2010: Innovaatiot sosiaali- ja terveyspalveluljärjestelmässä 2008–2015 http://www.tekes.fi/ohjelmat/sosiaali_jaterveyspalvelut [luettu 14.11.2010]

Tekes 2011: Rahoitetut hankkeet: Terveys ja hyvinvointi <http://www.tekes.fi/info/julkisethankinnat/esimerkit/sote> [luettu 22.2.2011]

The Social Economy Exchange Network SEEN (2007): Adding Value to Public Procurement. <http://www.hothanke.fi/hothanke/PSP.pdf> [viitattu 25.1.2010]

Tilastokeskus (2009): Erityistuomioistuimissa ratkaistut asiat vuonna 2008. http://www.stat.fi/til/eriktu/2008/eriktu_2008_2009-09-03_tie_001_fi.html [viitattu 22.3.2010]

Acta-sarjassa vuodesta 2009 lähtien ilmestyneet julkaisut

Aiemmin ilmestyneet Acta-sarjan julkaisut osoitteessa: <http://www.kunnat.net> -> Toimialat -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Acta-tutkimusjulkaisut

- 208 Pekka Juntunen, Veli-Pekka Nurmi, Jari Stenvall: Kuntien varautuminen ja turvallisuuden hallinta muuttuvissa hallinto- ja palvelurakenteissa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509267.
- 209 Risto Nakari, Stefan Sjöblom: Toimiva kunnallinen palveluorganisaatio. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509269.
- 210 Kari Ahokas: Kasvukunnan johtajana. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509272.
- 211 Jari Stenvall, Jenni Airaksinen: Manse mallillaan – Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509279.
- 212 Santtu von Bruun, Torsti Kirvelä: Suurten kaupunkien tulevaisuus ja tulevaisuuden kaupunkipolitiikka. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509283.
- 213 Anne Korhonen: Yksityisyys ja henkilötietojen suoja kunnallisessa virantäytössä. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509285.
- 214 Marjukka Weide: Ulkomailla syntyneenä suomalaisessa kunnallispolitiikassa. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509297.
- 215 Anni Jäntti & Marianne Pekola-Sjöblom (toim.): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509300.
- 216 Ilpo Laitinen: Tietoperustainen johtaminen – Case Helsinki. 2009. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509309.
- 217 Raine Mäntysalo, Lasse Peltonen, Vesa Kanninen, Petteri Niemi, Jonne Hytönen & Miska Simanainen: Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Viiden kaupunkiseudun yhdyskuntarakenne ja suunnittelyyhteistyö Paras-hankkeen käynnistysvaiheessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Raportissa tarkastellaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) toteutuksen lähtöasetelmia kaupunkiseuduilla yhdyskuntarakenteen toimivuuden näkökulmasta. Tutkimukseen valituilla kaupunkiseuduilla tarkastelu kohdistuu erityisesti keskuskaupungin ja sen yhden kehyskunnan maankäytön toimintakulttuureihin ja niiden muutoksiin. Kuntien keskinäisiä suhteita peilataan laajempaan kaupunkiseudun kehitykseen. Tutkitut keskuskaupunki-kehyskuntaparit ovat Jyväskylä/Uurainen, Kuopio/Siilinjärvi, Oulu/Haukipudas, Turku/Lieto ja Vaasa/Mustasaari. Kaupunkiseutujen reagointia Paras-hankkeeseen on selvitetty huomioiden niiden lähihistorian suunnittelyyhteistyö, laaditut suunnitelmat, ohjelmat ja strategiat sekä yhdyskuntarakenteen muutoksen ”kehityspolun”. Onko näköpiirissä, että Paras-hankkeen myötä nämä polut alkavat muuttaa suuntaansa? Entä mitä tämä muutos merkitsisi yhdyskuntarakenteen toimivuudelle? Tutkimuksesta on vastannut Aalto-yliopiston teknillisen korkeakoulun Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskuskuksen tutkimusryhmä osana Kuntaliiton koordinoimaa Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU).2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509310.
- 218 Jarmo Vakkuri, Olavi Kallio, Jari Tammi, Pentti Meklin & Heikki Helin: Matkalla kohti suuruuden ekonomiaa? Kunta- ja paikallistalouden lähtökohdat Paras-hankkeessa. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 3. Talousajattelun merkitys korostuu julkisen hallinnon toiminnassa. Tämä ilmenee myös Paras-uudistuksessa, jonka tavoitteet nivoutuvat monella tavalla taloudellisen ajattelun ympärille. Uudistuksen keskeisenä syynä on se, että useat kunnat eivät pysty järjestämään käytettävissä olevilla voimavaroilla riittäviä palveluja ja toimivia elämisen olosuhteita kuntalaisille ja erilaisille organisaatioille. Tässä tutkimusraportissa, joka on toteutettu osana Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU), analysoidaan ARTTU-ohjelmassa mukana olevien tutkimuskuntien taloutta uudistuksen lähtötilanteessa. Tutkimuksessa kunta nähdään sekä organisaatiotaloutena, joka järjestää ja tuottaa palveluja kuntalaisille että paikallistaloutena, joka vaikuttaa paikallisen yhteisön taloudellisiin ja muihin toimintaedellytyksiin. Tutkimuksessa tarkastellaan myös Paras-uudistuksen keskeistä oletusta, suuruuden ekonomian ajattelutapaa. Mitä kuntakoon kasvattaminen lopulta tarkoittaa? Millaisissa kunnissa mitakaavaedut voidaan parhaiten hyödyntää? Miten kuntakoon kasvattaminen näkyy lopulta kuntaorganisaation toimipisteiden rakenteessa ja palveluverkossa? 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509313.

- 219 Minna Kaarakainen, Vuokko Niiranen & Juha Kinnunen (toim.): Rakenteet muuttuvat – mihin suuntaan?** Sosiaali- ja terveyspalvelut Paras-hankkeessa. Lähtötilanteen kartoitus. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 6. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat kunta- ja palvelurakennemuutoksessa erityisen kiinnostuksen ja uudistamisvaatimusten kohteena. Julkaisussa tarkastellaan vanhuspalvelujen, lapsiperheiden palvelujen sekä perusterveydenhuollon lääkäripalvelujen organisaatorakenteita ja palvelujen käyttöä sekä kokemuksia palveluiden saatavuudesta ja laadusta Paras-hankkeen alkuvaiheessa 2006 sekä uudistuksen ensimmäisten vuosien aikana 2007–2009. Tutkimuksen kohteena ovat Paras-arviointitutkimusohjelman (ARTTU) 40 kuntaa. Paras-hanketta tarkastellaan myös laajemmin osana kunta-valtio -suhteen ohjausmekanismeja. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenteet muuttuvat, mutta mihin suuntaan? Mikä merkitys uudistuksella on palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden kannalta? Entä eheytyykö vai pirstaloituu ko sosiaali- ja terveyspalvelujen verkosto? Palvelun saatavuuden ja saavutettavuuden ohella keskeisiä uudistuksen alueita ovat palvelujen monipuolisuus ja uusien innovatiivisten palveluratkaisujen kehittäminen. Palveluja lähestytään monipuolisesti organisaatorakenteiden sekä palvelujen käyttöä kuvaavien indikaattoreiden näkökulmasta sekä erilaisten kuntaryhmittelyjen avulla. Raportti sisältää myös kuntakohtaisia tietoja ARTTU-tutkimuskuntien palveluista. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijaryhmä osana Paras-arviointitutkimusohjelmaa (ARTTU). 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509319.
- 220 Atte Honkasalo: Hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaaminen.** Väestön ikääntyminen ja samanaikainen työikäisten ikäluokkien pieneneminen aiheuttaa haasteita työvoimavaltaiselle hyvinvointipalveluiden tuotannolle. Mikäli palvelutuotannon tuottavuutta ei pystytä kasvattamaan, hyvinvointipalveluiden järjestämiseen joudutaan suuntaamaan yhä kasvava osuus kokonaistuotannosta. Nykyään tunnustetaan laajalti, että julkisen palvelutuotannon tuottavuuden jatkuva kasvu on keskeinen edellytys nykymuotoisen hyvinvointivaltion ja palvelutarjonnan säilyttämiselle myös tulevaisuudessa. Tällöin yksiselitteisen informaation saaminen tuottavuuden tasosta ja sen kehityksestä on tärkeä julkisen johtamisen väline. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on hyvinvointipalveluiden tuottavuuden mittaamisen ongelmakentän jäsentäminen mahdollisimman yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tutkimuksessa tarkastellaan tuottavuuden käsitettä, sen osatekijöiden tuotoksen ja panoksen määrittelyn julkiselle sektorille ominaisia ongelmia sekä tuottavuuden mittaamiseen käytettäviä menetelmiä. Lisäksi tutkimusmenetelmiä sovelletaan kahteen tapaustutkimukseen: Tampereen ja Vantaan kaupunkien hyvinvointipalveluiden tuottavuuskehityksien mittaukseen aikavälillä 2002–2007. 2010. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509331.
- 221 Juhani Määttä: Hybridiorganisaatioiden ja niiden konsernijohtamisen muotoutuminen.** Tutkimus Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun hierarkkisten ja markkinasuuntautuneiden toimintatapojen ja niiden konsernijohtamisen muutoksista 1993–2006. Tuotetaanko palvelut omalla organisaatiolla, ostetaanko ne ulkoa vai kehitetäänkö yhteistyöhön ja sopimuksiin perustuvia välimuotoja? Tämä on ollut kenties yleisin kunnallispolitiikan keskustelukysymys viime vuosina. Tässä tutkimuksessa sitä on tarkasteltu kaupunkien johdon kannalta vuosina 1993–2006. Millaisia toimintatapojen valintoja kaupungit ovat tehneet ja miten muotoutunutta kokonaisuutta, hybridiorganisaatiota, hallitaan muotoutuneen konsernijohtamisen avulla? Vaikka toimintatapojen valinta ei ole perustunut kustannuslaskelmiin, vaan lähinnä konsernijohtamisen näkökulmaan, on niiden taustalla transaktiokustannusajatteluun perustuvaa analyysia markkinoiden toimivuuden ja tuotannon tekijöiden rajoitusten vaikutuksesta palvelujen järjestämis- ja tuotantokustannuksiin. Niillä voidaan taas tutkimuskirjallisuuden mukaan perustella eri toimintatapoja erilaisissa toiminnoissa ja hybridiorganisaatioissa. Strategioihin perustuvasta konsernijohtamisesta ja ns. toimintamalleista on muotoutunut keinoja tuloksellisuuteen perustuvien valintojen ja poliittiseen demokratiaan perustuvan hallinnan tasapainottamisessa. 2010 Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509322.
- 222 Mikko Komulainen: Ulkoistaminen kunnissa.** Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemis- muodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona 2010. Eri palvelujen tuottamismuodot ovat yleistyneet, ja ne hakevat muotoaan. Kunnat ovat etenkin 2000-luvulle tultaessa ulkoistaneet entistä enemmän palvelujaan, mikä on vahvistanut kuntien roolin muutosta palveluiden tuottajasta niiden järjestäjäksi. Uudentyyppiset toimintatavat ovat tuoneet kunnat myös uusien oikeudellisten kysymysten eteen. Tutkimuksessa tarkastellaan myös, mitä vaatimuksia eri toimintavoille on asetettava sekä miten ne ilmenevät kunnissa. Tutkimuksen keskipisteenä on, miten eri säännökset ohjaavat ja rajoittavat ulkoistamisia sekä mitä vaatimuksia niille asetetaan. Ulkoistaminen jaotellaan kokonaisulkoistami-

- siin, osa-alueen ulkoistamisiin ja osittaisulkoistamisiin. Samalla tarkastellaan, mitä ulkoistamisella tarkoitetaan, mitä vaikutuksia ulkoistamisilla on sekä millaisia ongelmia eri muotoihin liittyy. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509324.
- 223 **Jenni Airaksinen, Helena Tolkki & Toni K. Laine: Paras palvelutuotanto – peruskunnasta peruskallioon?** Kallioliainen tilaaja-tuottaja-sovellus ja kunnan ohjaustunne: Peruspalvelukuntayhtymä Kallion toimintamallin arviointi. Käynnissä olevat ja käynnistettävät Paras -lain mukaiset sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet muodostavat uudenlaisia palvelujen järjestämisen ja tuotannon ohjausjärjestelmiä, jotka eroavat varsin merkittävästi yksittäisen kunnan ohjaustavasta. Kallion peruspalvelukuntayhtymän arviointi käsittelee Nivalan, Ylivieskan, Alavieskan ja Sievin kuntien alueelle rakennettua yhteistoiminta-alueorganisaatiota ja alueella sovellettua ohjaus- ja johtamisjärjestelmää. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti kuntien kokemusta vaikutusvallastaan sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen. Arvioinnin tulosten perusteella Kallion peruspalvelukuntayhtymä on esimerkki onnistuneesta kuntien yhteistoiminnasta ja yhteisen organisaation ylätasoon toimijoiden sitoutumisesta. Samalla Kallio on kuitenkin varoittava esimerkki muutosjohtamisen ja fuusioitumisen hankaluudesta sekä siitä, mitä tapahtuu jos henkilöstön jotkut osat jäävät muutoksen ulkopuolelle. Yhteistoiminta-alueet muodostavat moniulotteisen johtamis- ja ohjauskokonaisuuden, joissa huolellisesti suunniteltu omistajaohjausjärjestelmä ja yhteiset strategiset sekä tulokelliset päämäärät eivät riitä, vaan huomiota on jo fuusion alkuvaiheessa kiinnitettävä muutoksen etenemiseen organisaation linjahierarkiassa aina asiakasrajapintaan asti. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509338.
- 224 **Arto Haveri, Jari Stenvall, Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom: Kunnallisen itsehallinnon peruskivet.** Julkaisu haastaa lukijansa pohtimaan, onko meillä Suomessa varaa rapauttaa kunnallinen itsehallinto. Mikä merkitys itsehallinnollisesti vahvoilla kunnilla voisi olla siinä kamppailussa, jota suomalainen yhteiskunta käy selviytyäkseen tulevaisuuden haasteista? Mitkä ovat kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvat uhat ja mahdollisuudet toimintaympäristön nopean muuttumisen vuoksi? Teos sisältää yhteensä 30 tieteellistä artikkelia ja käytännön puheenvuoroa kunnallisesta itsehallinnosta niin talouden, politiikan kuin oikeudenkin näkökulmasta. Kirjoittajat ovat eri alojen tutkijoita ja käytännön vaikuttajia. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509339.
- 225 **Ilkka Vohlonen, Jan Klavus, Veli Koistinen, Tuula Talvinko, Martti Virtanen: Terveystuhoon rahoituksen optimaalinen väestön koko:** Rahoituspoliittinen tutkimus väestön sairastamiseen perustuvasta ennakoinnista. Tutkimus oli rahoituspoliittinen arvio siitä, kuinka hyvin suomalainen nykyiseen kuntarahoitukseen perustuva rahoitusmalli mahdollistaa väestön odotettavissa olevaan sairastamiseen perustuvan rahoituksen suunnittelun. Samalla VAKKA-hanke antoi tietoja muiden terveydenhuollon rahoitusmallien arviointia varten. Erityisesti tarkasteltiin erikoissairaanhoidon osalta sitä, mikä olisi vakuutusmatemaattisesti laskettuna kunnan väestön optimikoko, jos lähtökohtana on kunnan väestön sairastumisen ja siihen liittyvien sairaanhoidon kustannusten ennustettavuus mahdollisimman tarkasti. Hankkeessa käytettiin perusaineistona valtakunnallisia kuntakohtaisia poistoilmoitustietoja (HILMO) edellisen kymmenen (2000–2009) vuoden ajalta, jotka luokiteltiin DRG-ryhmiin (Diagnosis Related Grouping) kustannusten laskemiseksi. Hanke toteutettiin Suomen Kuntaliiton johdolla verkostohankkeena, jossa oli mukana kuusi sairaanhoidopiiriä. Hankkeen toteuttamisesta vastasi Oy Audiapro Ab yhteistyössä Itä-Suomen yliopiston kanssa. Tämän rahoituspoliittisen tutkimuksen tulokset osoittavat yksiselitteisesti sen, alle 20 000 asukkaan kunnissa on sairastamisen ja vastaavien kustannusten ennustaminen lähes mahdotonta. Tutkimus myös osoitti toisaalta myös sen, että ei ole perusteita kansallisen tason rahoituspoliittiselle vaihtoehdolle. Tutkimuksesta on vastannut Itä-Suomen yliopiston Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitoksen tutkijaryhmä yhdessä maan johtavien alan asiantuntijoiden kanssa. 2011. Hinta 20 euroa. Tilausnumero 509340.
- 226 **Harri Jalonen, Kim Aarva, Pekka Juntunen, Harri Laihonon, Ilpo Laitinen, Antti Lönnqvist: Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita.** Kirja liittyy yhteiskunnalliseen keskusteluun hyvinvointipalvelujen tulevaisuudesta. Kirjan lähtökohtana toimii ajatus siitä, että hyvinvointipalvelujen turvaaminen edellyttää palvelujen tuottamiseen ja johtamiseen liittyvien perusolehtusten kyseenalaistamista ja uudelleen arviointia. Erityisenä haasteena kirjoittajat pitävät julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyötä palvelujen tuottamisessa ja kehittämisessä. Selvää on, että niukkenevat resurssit ja muutokset palvelutarpeissa eivät itsestään muutu tuottavuudeksi ja uusiksi palveluinnovaatioiksi. Yhteistyöhön liittyvän tuottavuus- ja innovaatiopotentiaalin lunastamisen edellytyksenä on, että yksittäisten organisaatioiden sijaan huomio kohdistetaan erilaisista toimijoista koostuvaan hyvinvointipalvelujärjestelmään. Kirjassa tarkastellaan hyvinvointipalvelujärjestelmän

johtamista ja kehittämistä sekä tuottavuuden että innovaatioiden näkökulmista. Kirjassa esitetään myös käytännön toimenpide-ehdotuksia hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen kehittämiseksi. Kirja muodostuu kahdesta osasta. Ensimmäinen osa koostuu kuudesta artikkelista, joissa kussakin avataan hyvinvointipalvelujärjestelmän johtamisen haasteita erilaisista teoreettisista näkökulmista. Empiirisen tarkastelun kohteena artikkeleissa toimii Helsingin sosiaaliviraston arvoverkko. Arvoverkolla tarkoitetaan kokonaisuutta, joka muodostuu sosiaaliviraston järjestämisvastuulla olevien hyvinvointipalvelujen tuottamisesta sekä sitä lähellä olevasta toiminnasta. Helsingin sosiaaliviraston arvoverkkoa hyödynnetään artikkeleissa idealähteenä, pohdinnan katalysaattorina ja toimenpide-ehdotusten sovelluskohteena. 2011. Hinta 25 euroa. Tilausnumero 509343.

- 227 **Ilona Lundström: Kuntien palveluhankintojen murros.** Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Sairaankuljetusta, konsulttipalveluja, siivousta, vieroitushoitoa, jätteen kuljetusta, lääkärikonsultaatioita, joukkoliikennettä, arviointia, tietojärjestelmäpalveluja, elinkeinojen kehittämistä, matkapuhelinliikennettä, pesulapalveluja ja rahoitusta. Muun muassa näitä palveluja kunnat ostavat. Tutkimuskohteena ovat palveluhankinnat siitä syystä, että ne ovat yksi vaikeimmista julkisten hankintojen alueesta, jolla sekä ostajilla että myyjillä on kiistatta paljon ongelmia. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntien julkisia palveluhankintoja ja niiden hankintaprosessissa esiintyviä ongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, mitä ongelmia kuntien palveluhankinnoissa esiintyy, mistä ongelmat johtuvat sekä sitä, missä palveluissa ongelmia esiintyy. Tutkimuksessa etsitään yhteyksiä palveluhankintojen ongelmien ja kuntien hallinnan muutoksen välillä sekä tuotetaan tutkimukseen perustuvaa tietoa kuntien palveluhankintojen kehittämisen tueksi. 2011. Hinta 30 euroa. Tilausnumero 509345.

Acta-julkaisusarjan kestopilaus

Ennakoivaa, soveltavaa ja ajankohtaista tutkimustietoa kunnista

Acta-julkaisusarja on tarkoitettu Sinulle, joka haluat käyttöösi tutkittua tietoa kuntien nykytilasta ja kehityksestä. Tutkitulla tiedolla tehdään tulevaisuutta.

Acta on Suomen Kuntaliiton tutkimustoiminnan julkaisusarja. Sarjassa ilmestyy vuosittain vähintään yhdeksän kunta-alaa monipuolisesti käsittelevää julkaisua. Acta-sarja tarjoaa ajankohtaista ja soveltavaa tutkimustietoa kunnista sekä ennakoi kuntien toimintaympäristön tulevia muutoksia.

Sarjan julkaisut käsittelevät mm. kuntien hallintoa, johtamista, demokratiaa ja palveluita. Kirjat sisältävät suomen-, ruotsin- ja englanninkielisen tiivistelmän.

Tarjoamme Acta-julkaisusarjan kestopilausta

Voit tilata Acta-julkaisusarjan kestopilauksena, jolloin saat kaikki sarjassa vuosittain ilmestyvät kirjat edulliseen hintaan.

- Kestopilauksen hinta on 220 euroa/vuosi (sis. alv.).
- Yksittäisen Acta-julkaisun hinta on 20–30 euroa
- Sarjassa ilmestyy vähintään yhdeksän kirjaa.
- Kestopilaajilta ei peritä toimitusmaksuja.
- Kestopilauksen hinta laskutetaan vuosittain keväällä.

Lisätietoja kestopilauksesta:

Elna Nissinen ja Kaija Majoinen/Suomen Kuntaliitto
puh. (09) 7711, faksi (09) 771 2726

Lisätietoja Acta-julkaisusarjasta löydät kotisivuiltamme:

<http://www.kunnat.net> -> Asiantuntijapalvelut -> Kuntakehitys ja tutkimus -> Kuntatutkimus

- ☐ Tilaan ACTA-sarjan kestitilauksena edulliseen hintaan 220 euroa/vuosikerta (sis. alv.)
- ☐ En tällä kertaa tee kestitilausta, mutta tilaan seuraavat ACTA-sarjan julkaisut:

vastaanottaja
maksaa
postimaksun

Tilaaja

Yhteisö/yritys

Lähiosoite

Postinumero ja -toimipaikka

Puhelinnumero

Päiväys ja allekirjoitus

Julkaisujen toimitusosoite, ellei sama kuin yllä

Suomen Kuntaliitto
Kuntakehitys ja tutkimus
Vastauslähetyssopimus
00530/75
00003 HELSINKI